

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ALGER 3 جامعة الجزائر 3

كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير

FACULTE DES SCIENCES ECONOMIQUES
ET DES SCIENCES DE GESTION

قسم العلوم الاقتصادية

DEPARTEMENT DES SCIENCES ECONOMIQUES

فرع التحليل الاقتصادي

SECTION ANALYSE ECONOMIQUE

مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير

الموضوع : THEME

**النفقة العمومية في الجزائر:
الممارسة و التطلعات إلى الحكم الرشيد
LA DEPENSE PUBLIQUE EN ALGERIE :
PRATIQUE ET PERSPECTIVES DE
BONNE GOUVERNANCE**

تحت إشراف :
الدكتور باشي أحمد
Sous la supervision du :
Docteur BACHI Ahmed

من إعداد :
السيد كلكولي محمد أمين تاج الدين
Mr KELKOULI Mohamed
Amine Tadjeddine

لجنة المناقشة:

الأستاذ الدكتور قدي عبد المجيد.....رئيسا
الأستاذ الدكتور باشي أحمد.....مقرا
الدكتور نعيمة أحمد.....عضوا
الدكتور بوزيدة حميد.....عضوا
الأستاذ عبد المؤمن محمد.....عضوا

السنة الجامعية 2010/2009

Année universitaire 2009/2010

إهداء

أهدي هذا العمل إلى:

من قال فيهما جل و على. "...وَقَضَىٰ رَبُّكَ أَلَّا تَعْبُدُوا إِلَّا إِيَّاهُ وَبِالْوَالِدَيْنِ

إِحْسَانًا..."، روح والدي رحمة الله عليه و إلى التي أبصر بها نور الدنيا أُمِّي الغالية؛

زوجتي و فلذات كبدي؛

أخي عميد كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير؛

مؤطري، الدكتور باشا أحمد، الذي لم يبخل علي بتوجيهاته القيمة؛

كل من ساعدني في إنجاز هذا العمل من قريب و من بعيد و أخص بالذكر رامي

محمد، بن رويسي عبد الرسول، شاوش أحمد ، عماري رياض،

السيد جواح نور الدين، بوقرو سهام، السيدة صالحى نبيلة.

TABLE DES MATIERES

TITRE I : LE PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE DE LA DEPENSE PUBLIQUE EN ALGERIE	9
INTRODUCTION GENERALE	10
SYNTHESE DU CHAPITRE I -TITRE I.....	15
CHAPITRE I : LE CHAMP D'INTERVENTION DE LA LOI DE FINANCES EN ALGERIE	16
SECTION 1: LES FONDEMENTS JURIDIQUES ET ECONOMIQUES DES LOIS DE FINANCES EN ALGERIE	16
SOUS-SECTION 1 : LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA LOI DE FINANCES	18
<i>La structure juridico-économique de la loi n° 84-17 du 07 juillet 1984 relative aux lois de Finances</i>	19
SOUS-SECTION 2: L'IMPACT DE L'EVOLUTION ECONOMIQUE EN ALGERIE SUR LA LOI RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	22
2.1- <i>La loi n° 88-05 du 12 janvier 1988 modifiant et complétant la loi N°84-17 du 07 juillet 1984 relative aux lois de finances</i>	22
2.2- <i>La 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</i>	23
2.3- <i>Le décret législatif n° 93-15 du 4 décembre 1993 modifiant l'article 13 de la loi n°84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances</i>	25
2.4- <i>Articles 132 et 152 de la loi de finances pour 1993, modifiant et complétant respectivement les articles 50 et 32 de la loi n° 84-17 du 07 juillet 1984 relative aux lois de finances</i>	25
2.5- <i>Modification de l'article 2 de la 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, par l'article 163 de la loi de finances pour 1994</i>	26
SOUS-SECTION 3 : STRUCTURE DE LA LOI DE FINANCES ALGERIENNE	27
<i>Le contenu de la loi de finances de l'année</i>	27
3.1 LA PREMIERE PARTIE	28
3.2 LA DEUXIEME PARTIE	30
3.2.1. LE BUDGET ANNEXE	32
3.2.1.A. LA JUSTIFICATION	32
3.2.1.B. LES CARACTERES GENERAUX DU BUDGET ANNEXE	33
3.3. LES DOCUMENTS ANNEXES	34
<i>les états annexes</i>	35
<i>Evolution des proportions respectives (recettes/dépenses)</i>	37
<i>Pour les recettes</i>	37
<i>Pour les dépenses</i>	40
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	40
<i>Dépenses d'équipement</i>	40
<i>Evolution des dotations budgétaires- opérations en capital</i>	42
<i>Evolution des proportions en matière de dépenses définitives</i>	44
<i>Evolution des dotations budgétaires par secteur (budget d'équipement de l'Etat)</i>	44
SOUS-SECTION 4 : LES LOIS DE FINANCES PARTICULIERES	47
4.1 LA LOI DE FINANCES COMPLEMENTAIRE OU MODIFICATIVE	47
<i>Modification des taux et du code des impôts</i>	48
<i>Modification des taux et du code des douanes</i>	49

<i>Création de comptes d'affectation spéciale</i>	49
<i>Réglementation des conditions d'activité des entreprises économiques</i>	49
<i>Aménagement de la fiscalité et financement des dépenses des collectivités territoriales...</i>	50
<i>Création d'institutions publiques chargées de réguler l'activité économique</i>	50
<i>Institution d'une réglementation bancaire</i>	50
<i>Action sur la régulation sociale</i>	50
<i>Etat comparatif des dotations budgétaires inscrites dans la loi de finances initiale et celles de la loi de finances complémentaire</i>	51
4.2 LA LOI DE REGLEMENT BUDGETAIRE	51
SECTION 2 : LES PRINCIPES BUDGETAIRES	54
SOUS-SECTION 1 : L'AUTORISATION PREALABLE	55
<i>les caractères de l'autorisation préalable</i>	55
<i>les dérogations à la règle</i>	56
SOUS-SECTION 2 : L'EQUILIBRE BUDGETAIRE	57
2.1 LE DECOUVERT BUDGETAIRE (OU DE LA LOI DE FINANCES)	57
2.2 LES OBJECTIFS DU DECOUVERT BUDGETAIRE	57
2.3 LE FINANCEMENT DU DECOUVERT BUDGETAIRE	58
2.4 LE DEFICIT BUDGETAIRE	58
2.4.1 LE DEFICIT SYSTEMATIQUE	58
2.4.2 LE BUDGET CYCLIQUE	59
2.5 ETAT COMPARATIF DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DE FINANCES	59
<i>Les dépenses publiques : les analyses en présence</i>	66
SOUS-SECTION 3 : L'ANNUALITE BUDGETAIRE	71
<i>La justification du principe</i>	73
SOUS-SECTION 4 : L'UNITE BUDGETAIRE	74
<i>La justification du principe</i>	74
SOUS-SECTION 5 : L'UNIVERSALITE BUDGETAIRE	76
5.1 LA JUSTIFICATION DU PRINCIPE	77
5.2 LES DEROGATIONS AU PRINCIPE	77
5.3 LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR	77
5.3.1 LES CATEGORIES DE COMPTES SPECIAUX DU TRESOR	78
LES REGLES GENERALES DE FONCTIONNEMENT	78
5.3.1.1 LES COMPTES DE COMMERCE	79
5.3.1.2 LES COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE (C.A.S)	80
<i>Illustration de la pratique des comptes d'affectation spéciale en Algérie</i>	80
5.3.1.3 LES COMPTES D'AVANCES	81
5.3.1.4 LES COMPTES DE PRETS	82
5.3.1.5 LES COMPTES DE REGLEMENT AVEC LES GOUVERNEMENTS ETRANGERS	82
SOUS-SECTION 6 : LA SEPARATION DES ORDONNATEURS ET DES COMPTABLES	83
<i>La justification du principe</i>	83
SOUS-SECTION 7 : LA SPECIALITE DES CREDITS	85
<i>Le principe d'application</i>	85
<i>Les aménagements au principe</i>	85
SECTION 3 : LES ETAPES PREALABLES A L'ADOPTION DE LA LOI DE FINANCES .	85
SOUS-SECTION 1 : LES ORGANES CHARGES DE LA PREVISION BUDGETAIRE	86
SOUS-SECTION 2 : LE MODE D'EVALUATION DES PREVISIONS BUDGETAIRES	87
<i>Les phases de la prévision budgétaire</i>	89
<i>La première phase</i>	89
<i>La deuxième phase</i>	89
<i>La troisième phase</i>	91

<i>La phase parlementaire</i>	91
SOUS-SECTION 3: LE DEPOT DU PROJET DE LOI DE FINANCES AUPRES DU BUREAU DE L'ASSEMBLEE POPULAIRE NATIONALE	92
La compétence financière du pouvoir législatif.....	92
SOUS-SECTION 4 : LA PROCEDURE D'ADOPTION DE LA LOI DE FINANCES	93
4.1 LE VOTE DES LOIS DE FINANCES	93
4.2 LE DELAI D'ADOPTION DE LA LOI DE FINANCES.....	93
<i>La sanction des délais</i>	94
SYNTHESE DU CHAPITRE II -TITRE I	95
CHAPITRE II : LE BUDGET GENERAL DE L'ETAT : EXPRESSION FINANCIERE ET ECONOMIQUE DE LA LOI DE FINANCES	96
SECTION 1: L'ENTREE EN VIGUEUR DE LA LOI DE FINANCES	96
SOUS-SECTION 1: L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES	96
1.1 L'EXECUTION FINANCIERE DU BUDGET DE L'ETAT.....	96
1.2 LA REPARTITION DES CREDITS BUDGETAIRES	98
1.3 L'EXECUTION DU BUDGET DE FONCTIONNEMENT.....	98
1.4 LA REPARTITION PAR CHAPITRE : LES DECRETS DE REPARTITION.....	99
SOUS-SECTION 2: L'ELABORATION DES BUDGETS OPERATIONNELS	100
2.1 L'ELABORATION DES BUDGETS DES DEPARTEMENTS MINISTERIELS	100
2.2 LA NOMENCLATURE BUDGETAIRE.....	101
<i>Les titres</i>	101
<i>Les parties</i>	101
<i>Les chapitres</i>	101
<i>Les articles</i>	101
2.3.4.1 L'ELABORATION DES BUDGETS DES INSTITUTIONS DE L'ETAT.....	101
2.3.4.2 L'ELABORATION DES BUDGETS DES SERVICES DECONCENTRES	102
SECTION 2 : LES REGLES PARTICULIERES DE GESTION DES CREDITS ALLOUES DANS LE CADRE DE LA LOI DE FINANCES	102
SOUS-SECTION 1 : L'EXECUTION DU BUDGET DE FONCTIONNEMENT	102
1.1 LES CARACTERES GENERAUX DES CREDITS EN MATIERE DE BUDGET DE FONCTIONNEMENT.....	102
1.1.A LES CREDITS LIMITATIFS.....	102
1.1.B LES CREDITS EVALUATIFS	103
1.1.C LES CREDITS PROVISIONNELS	103
1.2 LA DELEGATION DE CREDITS DE FONCTIONNEMENT	104
<i>L'annulation et le report de crédit</i>	104
SOUS-SECTION 2 : L'EXECUTION DU BUDGET D'EQUIPEMENT	105
2.1 LES AUTORISATIONS DE PROGRAMME.....	106
<i>La nomenclature des investissements publics</i>	106
<i>Le secteur</i>	107
<i>Le sous-secteur</i>	107
<i>Le chapitre</i>	107
<i>L'article</i>	107
2.2 LES CREDITS DE PAIEMENT.....	108
2.3 LES PROGRAMMES	108
2.3.1.LES PROGRAMMES SECTORIELS CENTRALISES	108
<i>L'inscription des programmes sectoriels centralises</i>	110
<i>La maturation dite «suffisante»</i>	110
<i>Le dossier de maturation dite «suffisante»</i>	110

<i>La notification des programmes sectoriels centralises</i>	111
<i>La notification des decisions-programmes</i>	111
<i>La notification des actions aux ordonnateurs</i>	111
<i>L'individualisation du projet</i>	111
<i>La maturation dite «achevée»</i>	112
<i>L'élaboration de la décision d'individualisation</i>	112
<i>Le contenu de la décision d'individualisation</i>	112
<i>La délégation de crédits d'équipement</i>	112
2.3.2 LES PROGRAMMES SECTORIELS DECONCENTRES	113
<i>La notification de la decision-programme</i>	113
<i>L'individualisation du projet</i>	113
<i>a. L'élaboration de la décision d'individualisation</i>	113
<i>b. Le contenu de la décision d'individualisation</i>	114
SECTION 3:L'EXECUTION JURIDIQUE DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT	114
SOUS-SECTION 1 :L'EXECUTION DES DEPENSES	114
<i>Les agents de l'exécution du budget</i>	114
1.1 L'ENGAGEMENT	115
1.2 LA LIQUIDATION	115
1.3 L'ORDONNANCEMENT (OU MANDATEMENT)	116
1.4 LE PAIEMENT	116
1.5 LES DEROGATIONS A LA REGLE	116
1.6 LA CLOTURE DES ORDONNANCEMENTS	117
SOUS-SECTION 2 :LE CONTROLE DES DEPENSES ENGAGEES	117
2.1 LE CONTROLE JURIDICTIONNEL	117
2.2 LE CONTROLE POLITIQUE	117
2.2.1 LE CONTROLE A PRIORI	118
2.2.2 LE CONTROLE A POSTERIORI	118
SOUS-SECTION 3 :LE CONTENU DU CONTROLE PREALABLE DES DEPENSES ENGAGEES	118
3.1 LE CHAMP D'INTERVENTION DU CONTROLE DES DEPENSES ENGAGEES	119
3.2 L'IMPUTATION REGULIERE DE LA DEPENSE	119
3.3 LA CONFORMITE DES ENGAGEMENTS ET DES ACTES AVEC LES LOIS ET REGLEMENTS	120
3.4 LA DISPONIBILITE DES CREDITS BUDGETAIRES	120
<i>L'application du principe</i>	121
<i>Les dérogations au principe</i>	121
3.5 L'ENGAGEMENT DE LA DEPENSE	121
<i>La fiche d'engagement</i>	122
<i>Les pièces justificatives</i>	123
3.5.1 LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	123
3.5.2 LES DEPENSES D'EQUIPEMENT ET D'INVESTISSEMENT	124
3.5.3 LES DEPENSES EFFECTUEES PAR LES REGIES	124
3.5.4 LES ACTES DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	124
3.5.5 LES ENGAGEMENTS PROVISIONNELS	124
3.6 LES BUDGETS DES INSTITUTIONS ET ADMINISTRATIONS DE L'ETAT	124
3.7 LES BUDGETS DES ETABLISSEMENTS PUBLICS A CARACTERE ADMINISTRATIF .	125
3.8 LES BUDGETS DES WILAYATE	125
SOUS-SECTION 4 : LES ACTES SOUMIS AU VISA PREALABLE DU CONTROLEUR FINANCIER	125
4.1 LES ACTES INDIVIDUELS DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	125

<i>Le plan annuel de gestion des ressources humaines</i>	125
<i>L'adoption du plan annuel de gestion</i>	126
<i>Les actes individuels soumis au visa préalable</i>	126
<i>La disponibilité des postes budgétaires</i>	126
<i>Le contrôle préalable des actes individuels</i>	126
<i>Les états nominatifs</i>	127
4.2 LES ETATS MATRICES	127
4.3 LES DECISIONS DE SUBVENTIONS	127
4.4 LES DELEGATIONS DE CREDITS	127
4.5 LES DECISIONS DE RATTACHEMENT DE CREDITS	128
4.6 LES MOUVEMENTS DE CREDITS	128
4.7 LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	128
4.8 LES DEPENSES D'EQUIPEMENT	128
4.9 LES DELAIS D'EXECUTION DU CONTROLE	128
4.10 LA CLOTURE DES ENGAGEMENTS	129
<i>Le budget général de l'Etat</i>	129
<i>Le budget de la wilaya</i>	129
<i>La section de fonctionnement</i>	129
<i>La section d'équipement et d'investissement</i>	129
4.11 LES BUDGETS DES ETABLISSEMENTS PUBLICS SOUMIS AU REGIME DES ENGAGEMENTS PROVISIONNELS	130
4.12 L'EXISTENCE DES VISAS OU DES AVIS PRESCRITS PAR LA REGLEMENTATION .	130
4.13 LA CONCORDANCE DU MONTANT AVEC LES DOCUMENTS JUSTIFICATIFS .	130
SOUS-SECTION 5 : LES SANCTIONS DU CONTROLE PREALABLE DES DEPENSES ENGAGEES	131
5.1 LE VISA PREALABLE DU CONTROLEUR FINANCIER	131
5.2 LE REJET	131
LE REJET PROVISOIRE	132
LE REJET DEFINITIF	132
5.3 LA DECISION DE «PASSER OUTRE»	132
SOUS-SECTION 6 : LA FONCTION DE COMPTABLE MISE A LA CHARGE DU CONTROLEUR FINANCIER	133
SOUS-SECTION 7 : LA RESPONSABILITE DU CONTROLEUR FINANCIER	134
7.1 LES IRREGULARITES SANCTIONNEES PAR LA COUR DES COMPTES	134
7.2 LES SANCTIONS	134
SECTION 4 : LES PRINCIPES DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE	135
4.1 PRINCIPE DE SEPARATION DE L'ORDONNATEUR ET DU COMPTABLE	135
4.1.1 L'ORDONNATEUR	135
<i>Les ordonnateurs primaires</i>	135
<i>Les ordonnateurs secondaires</i>	136
4.1.2 LA RESPONSABILITE DES ORDONNATEURS	136
4.2 PRINCIPE D'UNITE DE TRESORERIE ET UNITE DE CAISSE	136
4.2.1 LE COMPTABLE PUBLIC	137
<i>La nomination des comptables publics</i>	137
<i>L'agrément des comptables publics</i>	137
4.2.2 LES CATEGORIES DE COMPTABLES PUBLICS	137
4.2.3 LES ATTRIBUTIONS DES COMPTABLES PUBLICS	139
4.2.4 LE CONTROLE DES OPERATIONS DE DEPENSES PAR LE COMPTABLE PUBLIC	139
4.2.5 LE TRESOR	139
4.2.6 LA RESPONSABILITE DES COMPTABLES	142

4.2.7 LA REQUISITION DES COMPTABLES PAR LES ORDONNATEURS.....	143
Les dérogations au principe.....	143
La violation du principe.....	143
TITRE II : APPROCHES POUR UNE FORMULATION DES CONDITIONS LIEES A LA RATIONALISATION DE LA DEPENSE PUBLIQUE EN ALGERIE	145
SYNTHESE DU CHAPITRE I -TITRE II.....	146
CHAPITRE I : LA NECESSITE IMPERIEUSE D'ENGAGER LA REFORME DU SYSTEME BUDGETAIRE ALGERIEN	148
SECTION 1 : ANALYSE CRITIQUE DU DISPOSITIF LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE	148
SOUS-SECTION 1 : LES MODALITES D'EXERCICE DE LA GESTION BUDGETAIRE AU NIVEAU DE L'ADMINISTRATION CENTRALE	148
SOUS-SECTION 2 : LES MODALITES D'EXERCICE DE LA GESTION BUDGETAIRE AU NIVEAU DES COLLECTIVITES LOCALES	152
SECTION 2 : LA REFORME DU SYSTEME BUDGETAIRE : UN PREALABLE A LA REFORME DU SYSTEME DE GOUVERNANCE DE L'ETAT	157
SOUS-SECTION 1 : - LA PROBLEMATIQUE DE LA REFORME BUDGETAIRE	157
La démarche à engager.....	159
SOUS-SECTION 2 : - ILLUSTRATION : LA REFORME DU SYSTEME BUDGETAIRE EN FRANCE	166
SOUS-SECTION 3 : - PROPOSITIONS CONCEPTUELLES POUR UNE NOUVELLE APPROCHE DE LA GESTION BUDGETAIRE PUBLIQUE EN ALGERIE	175
Les objectifs qui devraient être fixés à la réforme.....	175
3-1 : REFORME DES FINANCES PUBLIQUES ORIENTEE VERS LA RECHERCHE DE L'EFFICACITE ET DES RESULTATS	177
3.1.1 :LE PILOTAGE DE LA MODERNISATION DES SYSTEMES BUDGETAIRES –MSB-	177
3.1.2 : L'APPROCHE PLURIANNUELLE ET LE REPORT DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT DANS LE CADRE D'UNE BUDGETISATION PLURIANNUELLE ..	179
3.1.3 : LA RESPONSABILISATION DES GESTIONNAIRES DANS LE CADRE DU CONTROLE DE PERFORMANCE	180
3.1.4 INTRODUCTION DES PRINCIPES COMPTABLES.....	180
Principes de gestion de base à mettre en place	181
3.2- : AMELIORATION DU CONTENU ET RENFORCEMENT DE LA TRANSPARENCE DES LOIS DE FINANCES.....	181
3.2.1 : PRESENTATION BUDGETAIRE	181
3.2.2 : CONTENU ET STRUCTURE DE LA LOI DE FINANCES	183
3.2.3 : CONDITIONS DEVANT ASSURER LA TRANSPARENCE DU CONTENU DES LOIS DE FINANCES.....	183
3.3 : RENFORCEMENT DU CONTROLE PARLEMENTAIRE.....	184
3.4- FLEXIBILITE DE LA NOMENCLATURE BUDGETAIRE ET CLARIFICATION DES CONCEPTS	186
3.4.1 NOUVEAU CYCLE BUDGETAIRE.....	186
3.4.2 FLEXIBILITE BUDGETAIRE	187
3.4.3 MESURES DE SOUPLESSE.....	187
3.4.4 MISE EN VIGUEUR DE LA LOI	187
3.4.5 REPARTITION DES CREDITS.....	188
3.4.6 LIMITES DE LA FONGIBILITE DES CREDITS	188

SOUS-SECTION 4 : LES RESULTATS ESCOMPTEES DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME	188
4.1 UNE MEILLEURE TRESORERIE	189
4.2 UN INVESTISSEMENT PARTAGE	189
4.3 UNE EFFICACITE ADMINISTRATIVE	189
4.4 REVISION DU PROCESSUS DE LA DEPENSE	189
4.5 INTERACTIONS ENTRE LES DIFFERENTES COMPOSANTES DU PROJET	189
SYNTHESE DU CHAPITRE II -TITRE II.....	191
CHAPITRE II : LA MATERIALISATION OPERATIONNELLE DE LA REFORME BUDGETAIRE	192
SECTION 1 : LA REORGANISATION DU PROCESSUS DE LA DEPENSE PUBLIQUE	192
SOUS- SECTION 1 : CREATION D'UNE STRUCTURE CHARGEE DE LA FACTURATION	192
SOUS- SECTION 2 : LA GENERALISATION DU PAIEMENT DES DEPENSES PAR VIREMENT	196
SOUS- SECTION 3 : LES DELAIS COMPLEMENTAIRES DE PAIEMENT	200
SOUS-SECTION 4 : LES NOUVELLES ATTRIBUTIONS DEVOLUES A L'ORDONNATEUR.	202
SECTION 2 : L'EXERCICE DU CONTROLE EN PROSPECTIVE GARANT DE LA BONNE GOUVERNANCE	204
SOUS-SECTION 1 : LE CONTROLE INTERNE DES DEPENSES PUBLIQUES	204
SOUS-SECTION 2 : LE CONTROLE EXTERNE DE LA DEPENSE PUBLIQUE	210
SOUS-SECTION 3 : LA REDEFINITION DES MISSIONS DEVOLUES AU CONTROLEUR FINANCIER DES ENGAGEMENTS DE DEPENSES DE L'ETAT	212
3.1 :MAINTIEN D'UN VISA DU CONTROLEUR FINANCIER SUR LES ACTES JURIDIQUES, MODULABLE EN FONCTION DE LA DEPENSE ET DE SES ENJEUX REALISES PAR L'ORDONNATEUR.....	212
3.2 : SUPPRESSION DU CONTROLE A PRIORI DU CONTROLEUR FINANCIER SUR LES ACTES JURIDIQUES	214
3.3 : LE CONTROLE HIERARCHISE DE LA DEPENSE.....	219
3.4 : LE CONTROLE PARTENARIAL.....	221
SOUS-SECTION 4 : L'ENCADREMENT DE LA GESTION DES COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE	224
SOUS-SECTION 5 : LE ROLE DE LA COUR DES COMPTES / ORGANISME INDEPENDANT	226
SOUS-SECTION 6 : LE CAS PARTICULIER DE LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE....	231
CONCLUSION GENERALE	236
LES PREMISSES DE LA REFORME BUDGETAIRE.....	236
LES ACTIONS NECESSAIRES QUI DEMEURENT A ENGAGER.....	239
BIBLIOGRAPHIE	242
ETATS STATISTIQUES	
- Evolution des dotations budgétaires inscrites dans les lois de finances Algériennes (2003 – 2009).....	38
- Evolution des proportions respectives (Recettes/Dépenses) des lois de Finances Algériennes (2003-2009).....	39
- Evolution des dépenses de fonctionnement lois de finances (2003-2009).....	41
- Evolution des dotations budgétaires opérations en capital (budget d'équipement de l'état (exercice 2003-2009).....	43
- Evolution des proportions en matière de dépenses définitives des lois de finances Algériennes.....	43 bis
- Evolution des dotations budgétaires par secteur (budget d'équipement de l'état (exercices 2003 – 2009).....	45

- Etat comparatif des dotations budgétaires inscrites dans la loi de finances initiale et celles prévues dans la loi de finances complémentaire (exercices 2003- 2008).....	52
- Etat comparatif de mise en œuvre de la loi de finances (exercices 2003 –2008).....	60
ETATS SYNOPTIQUES :	
- Note d'orientation du Ministère des Finances.....	90
- Schéma des relations budgétaires.....	97
- Réseau des comptables publics.....	138

TITRE I
***LE PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE DE
LA DEPENSE PUBLIQUE EN ALGERIE***

INTRODUCTION GENERALE

La théorie économique nous apprend que la dépense publique est l'apanage de l'Etat, des administrations qui lui sont rattachées et des collectivités territoriales. L'étude établira que les dotations budgétaires générant la dépense publique, se décomposent en deux catégories distinctes :

- Les dépenses de fonctionnement, nécessaires à la bonne marche des services publics ;

- Les dépenses d'investissement, qui visent à renouveler ou accroître le capital public.

Il sera mis en exergue, qu'en Algérie et dans la perspective de réalisation des opérations de dépenses publiques, la loi de finances constitue le principal instrument de mise en œuvre de la politique économique et financière de l'Etat. Sa préparation et son exécution sont soumises à un encadrement juridique (Décrets, arrêtés, circulaires), à l'effet d'astreindre les opérations financières de l'Etat à une orthodoxie comptable préétablie .

Comme les opérations financières doivent être régies par des normes juridiques, nous faisons apparaître dans quelle mesure la politique budgétaire est encadrée convenablement, par les textes législatifs et réglementaires en vigueur .

Les développements feront apparaître que la loi de finances se dissocie des autres actes législatifs, car étant le produit d'une instrumentation technique dotée de principes comptables et budgétaires prédéfinis, orientée vers le financement des activités de l'Etat.

Elle développe des dispositions qui concernent tous les domaines de l'activité économique : fiscalité, budget , finances de l'Etat, mais aussi dans le cas de l'Algérie, les Investissements , le commerce, la réglementation bancaire etc... .

En effet, il est s'instaurée une pratique qui consiste à élaborer deux (02) lois de finances durant le même exercice budgétaire : loi de finances et loi de finances complémentaire, traduisant ainsi un recours conséquent au budget de l'Etat par le biais des dépenses publiques. Cette pratique serait de nature à mettre au second plan les politiques liées à la monnaie, aux prix et aux revenus.

S'il est établi que la loi de finances Algérienne est à l'origine, l'instrument de la politique budgétaire , qui doit concrétiser des objectifs socio-

économiques fixés par le planificateur, il est apparu qu'à partir des années 1980, un rôle prépondérant est accordé au marché en matière de régulation économique.

Ce rôle est toutefois tempéré depuis 2009 ; les pouvoirs publics ayant pris conscience que les règles usuelles de fonctionnement du marché ne sont pas toujours au service des intérêts stratégiques du pays .

Il sera m

is en relief que la dépense publique en Algérie , de par ses effets directs (subventions, transferts , secours et assistance) et indirects (intervention, protection sociale, stimulation), sur la régulation économique a considérablement accentué le rôle de l'Etat dans de financement des investissements d'infrastructure en procédant à leur budgétisation systématique (logements , routes, barrages etc...).

L'impact de la loi de Finances en Algérie au plan politique et économique est donc incommensurable .

Le débat est engagé du sujet de l'impact, en Algérie de la dépense publique, en raison de la faiblesse des investissements du secteur privé et public, notamment dans le secteur des infrastructures de base. Il est sans contest établi que cet interventionnisme de l'Etat engendre des économies externes et stimule l'investissement par l'augmentation de la productivité et de la rentabilité des facteurs de production.

Sera développé par ailleurs le rôle de la dépense publique en matière de politique économique de l'Etat, matérialisant sa volonté d'en constituer ainsi un instrument d'impulsion de la croissance économique. Les dépenses publiques, particulièrement durant la dernière décennie, apparaissent comme un levier privilégié de l'action de l'Etat , utilisé d'une part pour organiser la redistribution du revenu national au titre des interventions économiques et sociales notamment et d'autre part affirmer son rôle dans la modulation des ressources provenant de la fiscalité pétrolière ,douanière etc, pour redynamiser l'investissement et le processus de création de richesses .

Sera en outre examiné, le mode d'encadrement des finances publiques, tant par la mise en œuvre de règles relevant du droit administratif (comptabilité publique, réglementation régissant les ordonnateurs, comptables, Cour des Comptes etc...) que du droit conventionnel (code civil , code de commerce , code pénal etc...).

La problématique de la rationalité politique, son efficacité et son mode d'impact sur l'efficience et partant sur les équilibres budgétaires seront mis en relief . Ceux-ci sont à comparer avec les prévisions contenues dans les plans pluriannuels , ou plus exactement les programmes pluriannuels élaborés depuis

l'exercice 2000 (Programme de Soutien à la Relance Economique, Programme Complémentaire de Soutien à la Croissance Economique et Programmes Quinquennaux 2005/2009 et 2010-2014) qui ne comportent pas d'objectifs précis en termes de croissance économique, d'évaluation du revenu national etc.

Avec le développement du rôle des médias, de l'exercice de la démocratie, le citoyen est de plus en plus concerné par l'usage qui est fait des deniers publics et s'interroge quant aux modalités de confection du budget de l'Etat et au contenu de la dépense publique . Il s'avère que la prise en charge de ces préoccupations est en butte à des difficultés d'assainissement des finances de l'Etat. En termes techniques, il s'agit de déterminer, le compte de résultat de l'année,

En Algérie, l'importance des moyens financiers alloués dans le cadre des dépenses budgétaires a mis en exergue la nécessité de légitimer les dépenses publiques du fait des affaires de corruption et de mauvaise gestion dévoilées régulièrement . Ainsi devrait être mis en relation, la modernisation du budget, la réforme de l'Etat et l'amélioration du fonctionnement du service public . La problématique se pose dorénavant en termes de choix public, pour un choix de société et non plus seulement en termes de finances publiques ;

C'est ainsi qu'est exposée la problématique de la transparence budgétaire , lors de la présentation de la situation financière de l'Etat.

La réflexion est engagée au sujet de l'efficacité des actions engagées par l' Administration, en évaluant l'efficacité économique des dépenses publiques.

Nous engageons une tentative pour démontrer que l'utilisation des préceptes de management public , pourrait engendrer des économies substantielles sur certaines dépenses, en fixant des objectifs précis auxquels il y a lieu d'allouer des moyens financiers et matériels adéquats. Les indicateurs de réalisation du programme et d'impact des actions engagées devraient ainsi être élaborées, pour apprécier le niveau de réalisation des objectifs assignés.

Au même titre que les entreprises économiques, devrait être instauré un contrôle de gestion pour évaluer les modalités de réalisation, de la dépense publique en termes d'efficacité, d'autant qu'en Algérie, l'Etat n'assume pas uniquement des fonctions régaliennes (Administration, justice, police) , mais il est aussi le régulateur et la première source des revenus injectés dans la sphère économique .

C'est en ce sens que nous aborderons dans la deuxième partie, la problématique liée à l'efficacité de la dépense publique, sa relation avec la réforme du système budgétaire, du fait qu'il occupe une place centrale comme outil d'amélioration de l'efficacité des interventions de l'Etat. Il sera fait état des objectifs poursuivis et en particulier ceux liés :

- *Au renforcement de la capacité de prévision et de gestion des dépenses publiques de l'Etat ;*
- *A la modernisation de l'ensemble des systèmes nécessaires à la préparation et à l'exécution du budget, pour assurer leur efficacité aux fins de réalisation des politiques et des stratégies globales et sectorielles ;*
- *A l'amélioration de la présentation du budget de l'Etat pour qu'il exprime, de manière transparente, les choix de l'Etat sur l'utilisation des ressources publiques.*

La réforme des procédures budgétaires est synonyme d'un amendement en profondeur de la réglementation relative à la prévision budgétaire, à l'autorisation parlementaire ainsi qu'aux modalités d'engagement et de réalisation de la dépense publique.

Les développements de la deuxième partie concernant la Gouvernance, permettront d'établir si la bonne gouvernance est liée seulement à la bonne gestion des finances publiques, ou bien concerne aussi un ensemble d'initiatives garantissant la croissance économique de laquelle, dépend le bien être social.

En tout état de cause l'amélioration de la gouvernance des finances publiques est en relation dialectique avec la consolidation des indicateurs de l'économie et l'efficacité de la dépense publique.

Le contexte de la mondialisation de l'économie met les Etats dans une position de faiblesse, du fait de la dépendance des uns envers les autres, ce qui les ampute d'une partie de leurs prérogatives. L'Etat est mis en relation avec des opérateurs transnationaux et nationaux impliqués dans l'action publique (politique industrielle, économique, sociale).

Consciente de cette situation, l'Algérie est contrainte de redéployer ses actions par le biais de dispositions de loi de finances, dont l'impact s'étend à l'ensemble des secteurs de l'économie nationale .

Des objectifs stratégiques de développement à moyen et long termes doivent être fixés en s'arrogant les moyens adéquats pour les concrétiser.

Aussi, il y a lieu d'élargir le concept à celui de Gouvernance économique qui doit être mis en corrélation avec les réformes conduites par l'Etat, pour rendre l'économie plus efficace et compétitive.

En tout état de cause, la Gouvernance économique devrait être dans toutes les hypothèses, mise en relation avec les conditions de redistribution de la rente pétrolière et de la valeur ajoutée générée, qui constitue la part prépondérante de la richesse nationale .

A la lumière du diagnostic des conditions et procédures liées à la dépense publique en Algérie et de l'expérience engagée par certains pays, dans le cadre de la réforme du système budgétaire, des propositions sont formulées au sujet de la texture des réformes budgétaires à engager, accompagnées de la nécessaire réorganisation du contrôle aussi bien par l'instance législative (Parlement) que par l'Administration (structures internes et externes).

SYNTHESE DU CHAPITRE I

TITRE I

Le titre I fournit l'opportunité de développer le mécanisme économique ainsi que les procédures législatives et réglementaires donnant lieu à la dépense publique en Algérie. Pour ce faire, nous avons scindé du point de vue méthodologique ce premier titre en deux chapitres distincts. Le premier chapitre intitulé "Le champ d'intervention de la loi de finances en Algérie", met en relief l'origine du mode d'encadrement et les principes régissant les Finances publiques . Ce chapitre comprend trois (03) sections, chacune d'entre elles est décomposée en quatre (04) ou sept (07) sous-sections selon le cas .

La section 1, porte sur la loi de finances, qui est le substrat législatif de l'ensemble de l'activité économique de la nation. Il y est rappelé en premier lieu (sous-section1) que la loi relative aux lois de finances est le texte législatif de base duquel s'inspire fondamentalement l'arsenal juridique et réglementaire élaboré en matière de finances publiques, pour formaliser les dispositions concernant les domaines de la fiscalité, du budget et de la comptabilité publique.

Une analyse est menée à l'effet d'établir aux sous sections 2,3 et 4, l'impact de l'évolution de l'environnement économique sur les modifications apportées à la loi cadre relative aux lois de finances, sous ses trois (03) composantes : loi de finances annuelle, loi de finances complémentaire et loi de règlement budgétaire.

La section 2, met en évidence une composante essentielle de la loi de finances à savoir le budget de l'Etat qui en est sa représentation chiffrée sous forme d'une programmation financière des dépenses de l'Etat à un double niveau : fonctionnement et équipement . Les sous-sections 1à7 récapitulent en les développant les principes sous-tendant le mode d'élaboration et d'exécution du budget de l'Etat.

La section 3, clôture le chapitre 1 du titre I, en égrenant l'ordre chronologique et en identifiant le processus institutionnel devant mener à la mise en vigueur de la loi de finances.

CHAPITRE I :

LE CHAMP D'INTERVENTION DE LA LOI DE FINANCES EN ALGERIE :

La loi n° 84-17 du 07 juillet 1984 est le texte législatif qui énonce les principes régissant les lois de finances Algériennes (lois de finances, annuelles, complémentaires et lois de règlement budgétaire) et la comptabilité publique

SECTION 1 :

LES FONDEMENTS JURIDIQUES ET ECONOMIQUES DES LOIS DE FINANCES EN ALGERIE :

Le dispositif législatif et réglementaire des finances publiques à l'indépendance s'inspire de la législation budgétaire française.

Pour ce faire, le législateur Algérien s'appuie sur l'ordonnance française du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Cette référence va lui permettre de s'inspirer des principes et méthodes du droit budgétaire français lors de l'élaboration des lois de finances, au lendemain de l'indépendance¹.

Depuis 1976, la volonté de mettre en place une législation budgétaire nationale s'inscrit comme une question essentielle . En effet, depuis l'adoption de la Constitution de 1976, les conditions nécessaires à la promulgation d'une loi régissant les finances publiques sont réunies, à savoir une Constitution et un Parlement.

La Charte Nationale du 27 Juin 1976 et les principes énoncés par la Constitution du 22 Novembre 1976, sont la référence fondamentale à la politique économique pour amener l'Administration des Finances, en Charge du Budget, du Trésor, des Impôts et de la Comptabilité Publique à appliquer des règles juridiques².

C'est depuis 1980, que le législateur impulse la dynamique d'intégration des règles qui doivent régir la comptabilité publique, pour prendre en compte le nouveau référentiel qu'est la Constitution du 22 novembre 1976.

Le pouvoir politique manifeste sa volonté à travers la loi de finances pour 1983 d'appliquer des principes budgétaires strictes, sur lesquels doivent se

1- *La pratique du système budgétaire de l'Etat en Algérie : Docteur DENIDENI Yahia.*

2- *La Gouvernance du rôle de l'Etat dans le domaine économique et social, entre exigences et résistances : BELMIHOUB M.C*

*fonder les Lois de Finances . C'est ainsi que l'article 17 de la loi de finances pour 1983 énonce que « jusqu'à la promulgation d'un texte législatif déterminant le mode de présentation des lois de finances, les opérations des comptes spéciaux du trésor seront prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget, sous réserve des règles particulières énoncées aux articles 18 à 23 » En effet, **c'est en 1984 que le texte législatif en question sera promulgué.***

*Se référant à la Constitution du 22 Novembre 1976 et aux orientations de la charte nationale, **l'exposé des motifs du projet de loi relative aux lois de finances souligne** en particulier que « La loi de finances qui constitue le programme d'action de l'Etat pour une année, se doit de regrouper l'ensemble des ressources dont elle organise l'affectation et la répartition en fonction des priorités arrêtées par les pouvoirs publics.*

A toutes ces préoccupations, s'ajoute la nécessité de prévoir l'intervention de l'Assemblée Populaire Nationale dans le processus d'adoption et de contrôle d'exécution des dépenses. Ce dernier point intéressant également la Cour des Comptes. C'est pour toutes ces raisons que le présent projet de texte qui s'inscrit dans le cadre des orientations de la Charte Nationale et qui s'insère dans le processus de planification, annonce l'intervention d'une série de mesures destinées à le compléter dans le but de créer un corps de texte cohérent englobant la quasi-totalité des services financiers des organismes publics depuis l'adoption du budget jusqu'au décaissement effectué par le comptable public concerné. Ce projet de texte constitue le premier jalon du processus destiné à organiser et à définir le cadre des opérations financières de l'Etat et de ses démembrements ».

Les principes et méthodes budgétaires prescrits par l'ordonnance Française n° 59-02 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, sont les éléments référentiels de la loi du 07 Juillet 1984. Il est à rappeler que l'ordonnance sus- citée a été reconduite dans un premier temps par la loi n° 59-785 du 2 juillet 1959 portant dispositions financières intéressant l'Algérie, puis par la loi n° 62-157 du 31 décembre 1962 tendant à la reconduction, jusqu'à nouvel ordre, de la législation française dans son ensemble en vigueur au 31 décembre 1962. Elle a été implicitement appliquée jusqu'en 1975, mais en prenant appui sur la législation financière nationale.

Certaines dispositions sont communes à l'ordonnance Française de 1959 et à la loi cadre Algérienne n° 84-17 du 07 Juillet 1984 relative aux lois de finances. A ce sujet, un exemple significatif est à souligner. L'article premier de la loi de 1984 reprend quasiment à l'identique les termes de l'article premier de l'ordonnance de 1959 :

« Les lois de finances..... fixent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges financières de l'Etat... ».

La loi du 7 juillet 1984, énonce en son article 1^{er}, un principe fondamental : les lois de finances fixent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges financières de l'Etat, dans le cadre des équilibres généraux définis par les plans pluriannuels et annuels de développement économique et social.

Cependant, un point essentiel distingue les deux textes législatifs : l'article 1^{er} de la loi de 1984 fait état d'équilibres définis par les plans pluriannuels et annuels de développement économique et social, alors que l'article premier de l'ordonnance de 1959 n'évoque qu'un équilibre économique et financier. Cette distinction se fonde sur des différences idéologiques sous tendant le mode de régulation économique de chacun des deux pays. A l'origine, la loi de finances Algérienne est définie dans le cadre des équilibres généraux imposés par les plans de développement économique et social . En revanche, la loi de Finances française est définie en tenant compte d'un équilibre économique et financier qu'elle prévoit . La loi de finances Algérienne est donc liée aux équilibres prévus par la Planification. Par conséquent, elle ne peut pas définir l'équilibre. La loi de finances française, définit par contre de manière intrinsèque l'équilibre économique et financier ¹.

SOUS-SECTION 1 :

LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA LOI DE FINANCES :

La loi de finances constitue le passage obligé de toutes les dispositions fiscales. Marquée par le caractère de priorité, elle est examinée et votée à des échéances connues. Elle établit les données prévisionnelles en recettes et dépenses en vue de leur réalisation dans un cadre annuel.

Les principes fondamentaux régissant l'élaboration de la loi de finances précisés à l'article 03 modifié de la loi n° 84-17 modifiée et complétée relative aux lois de finances sont au nombre de six :

- La « loi de finances » est un texte législatif, qui doit faire l'objet d'un vote par le Parlement, selon une procédure particulière, revêtant un caractère impératif ;*
- Le verbe « autorise » indique que l'autorisation préalable du Parlement conditionne la réalisation de toutes les opérations budgétaires ;*

1- DENIDENI Yahia (opus cité précédemment)

- L'action «prévoit» indique que la loi de finances commande une évaluation annuelle prévisionnelle de la nature et du montant des recettes à réaliser et des dépenses à effectuer pour l'année suivante . Cette prévision est le préalable à toute possibilité d'autorisation parlementaire ;

- Le générique «année civile» marque la limitation à une année de la durée de l'autorisation parlementaire ;

- L'assertion «ensemble des ressources, des charges et autres moyens financiers» énonce, d'une part, l'objet de l'autorisation parlementaire qui réunit la totalité des opérations financières à la charge de l'Etat et des ressources supportées par l'Etat et d'autre part, l'ordre dans laquelle elle doit intervenir : antériorité des ressources publiques sur les dépenses publiques ;

- Les objectifs de la loi de finances liés au «fonctionnement des services publics et à la mise en œuvre du plan annuel de développement» indiquent que les ressources et autres moyens financiers sont mobilisés aux fins d'assurer le fonctionnement régulier des structures de l'Etat ainsi que la concrétisation d'opérations d'équipement et autres interventions de l'Etat, dans les différents secteurs.

La loi de finances est donc, dans son essence un « acte condition » c'est à dire qu'elle n'est pas un acte qui édicte des dispositions générales, mais un acte qui permet la réalisation des dépenses et des recettes. Elle est donc la condition sans laquelle les dépenses et les recettes ne peuvent s'effectuer.

La structure juridico-économique de la loi n° 84-17 du 07 juillet 1984 relative aux lois de finances :

L'architecture de ce texte législatif, s'articule autour de sept titres :

- I - Dispositions générales ;
- II - Budget général de l'Etat ;
- III - Autres Budgets ;
- IV - Opérations du Trésor ;
- V - Préparation, vote et exécution des lois de Finances ;
- VI - Loi de règlement budgétaire ;
- VII - Dispositions diverses.

En son titre I intitulé «dispositions générales », cinq articles prévoient une définition générale des lois de finances. Ils attribuent ce caractère à trois types de lois de finances, à savoir la loi de finances de l'année, la loi de finances complémentaire ou modificative et à la loi de règlement budgétaire.

Il est à souligner que l'article 2 de l'ordonnance de 1959 attribue de même le caractère de lois de finances aux lois de finances de l'année, lois de finances modificatives et aux lois de règlement budgétaire. Les articles 2,3 , 4

et 5 de la loi n° 84-17 du 07 juillet 1984 définissent des catégories identiques, en matière de lois de finances ¹.

Le nombre de lois de finances est donc fixé à trois :

- *la loi de finances de l'année : elle est votée pour l'année suivante ;*
- *la loi de finances complémentaire ou modificative : elle intervient en cours d'année ;*
- *la loi de règlement budgétaire : elle est établie après exécution de la loi de finances de l'année et de la loi de finances complémentaire ou modificative.*

Le titre II intitulé « Budget Général de l'Etat » se subdivise en trois chapitres.

Les principes régissant les lois de finances : l'annualité (articles 6 et 7), la règle de la non- affectation des recettes et les dérogations qui en découlent à savoir les opérations sous forme de budgets annexes , de comptes spéciaux du trésor ou de procédures comptables particulières régissant les fonds de concours ou le rétablissement de crédits (articles 8 et 9), sont évoqués au chapitre I.

Le chapitre deux regroupe les différentes catégories de ressources de l'Etat et rappelle le principe de la légalité et de l'annualité de la perception de l'impôt (articles 11 et 12) . Il est traité également dans ce chapitre des taxes parafiscales qui sont en fait les droits , taxes et redevances perçus au profit d'une personne morale autre que l'Etat, les Wilayas et les communes (articles 14 et 15) ainsi que le principe de la déchéance quadriennale appliqué aux créances dues par des tiers à l'Etat (articles 16,17 et 18) . Le dernier chapitre du titre II est consacré aux dépenses définitives de l'Etat. L'article 20 définit les bénéficiaires des crédits ouverts par la loi de finances, par catégorie de crédits (fonctionnement et investissement) ainsi que leur mode de répartition comptable (chapitre et secteur). La nature des charges permanentes supportées par l'Etat (les dépenses de fonctionnement, les dépenses d'investissement et les prêts et avances) est mentionnée à l'article 23. Les articles 24 à 42 clarifient leur contenu et énoncent leurs définitions .

Le principe de la création du budget des charges communes englobant les dépenses dont le contenu n'est pas précisé par la loi de finances, est inscrit à l'article 21.

Le titre III intitulé « Autres Budgets », qui comprend deux chapitres précise que le budget des Institutions de l'Etat est soumis aux règles du budget général de l'Etat et énonce le principe des budgets annexes, dont les dotations

1- DENIDENI Yahia (opus cité précédemment)

sont destinées à la prise en charge des « opérations financières des services de l'Etat, que la loi n'a pas doté de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix ». Les articles 46 et 47 définissent les conditions dans lesquelles, les subventions de fonctionnement sont inscrites au budget général de l'Etat en faveur des Etablissements Publics à Caractère Administratif.

Le titre IV consacré aux «opérations du Trésor», se subdivise en deux chapitres

Le chapitre I intitulé « Comptes Spéciaux du Trésor » établit aux articles 49 à 61, les principes et les conditions de fonctionnement des comptes prévus à l'article 48 (comptes de commerce, comptes d'affectation spéciale, comptes d'avances, comptes de prêts et comptes de règlement avec les gouvernements étrangers).

Le chapitre II se rapporte aux opérations de trésorerie effectuées par le Trésor Public et portant en particulier sur les remboursements d'emprunts contractés et les opérations de dépôt sur ordre.

Le titre V consacré à la « Préparation, vote et exécution des lois de finances », comprend trois chapitres

S'agissant de la présentation du projet de loi de finances, l'article 67 du chapitre premier prescrit deux parties distinctes, **dont la seconde constitue le Budget Général de l'Etat**. Les modalités et conditions de vote du projet de loi de finances sont définies aux articles 69 et 70 du chapitre II.

Les dispositions des articles 71 à 75 constituant le chapitre III ont trait à la phase finale de la loi de finances, pour préciser les conditions de sa mise en œuvre, en particulier, le volet ayant trait aux dépenses définitives, qu'elles soient destinées au fonctionnement ou à l'équipement .

Le titre VI intitulé « Loi de Règlement Budgétaire» comprend trois articles consacrés à la définition et aux modalités de présentation de la loi de règlement budgétaire. Les articles 76 et 77 précisent que la loi de règlement budgétaire, subordonnée au contrôle préalable de la Cour des Comptes, doit ressortir le résultat comptable du Budget Général de l'Etat, les résultats constatés dans l'exécution des comptes spéciaux du trésor ainsi que les résultats de la gestion des opérations de trésorerie.

Le dernier titre intitulé « Dispositions Diverses » prévoit les sanctions qui peuvent être engagées à l'encontre des agents de l'Etat, dont les activités s'inscriraient à l'encontre des dispositions énoncées par la loi relative aux Lois

de Finances. L'article 80, énonce des dispositions transitoires autorisées que pour la présentation du projet de loi de finances pour l'exercice 1985.

SOUS -SECTION 2 :

L'IMPACT DE L'EVOLUTION ECONOMIQUE EN ALGERIE SUR LA LOI RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Depuis sa promulgation, la loi n° 84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances, a été amendée par cinq fois, afin de mettre en adéquation ses prescriptions budgétaires avec les réformes économiques et politiques engagées en Algérie, depuis 1988.

Les premiers changements sont intervenus en 1988, les derniers en 1994. Les modifications dont le détail est présenté ci-après, portent en particulier sur la présentation du projet de loi de finances, la définition de la loi de finances et certaines mesures relatives à son contenu.

2.1- La loi n° 88-05 du 12 janvier 1988 modifiant et complétant la loi n° 84-17 du 07 juillet 1984 relative aux lois de finances

Cette loi promulguée concomitamment à la loi n° 88-01 du 12 janvier 1988, portant loi d'orientation sur les Entreprises Publiques Economiques, se situe dans un contexte caractérisé par une profonde réorganisation de l'économie, dont les mécanismes de fonctionnement sont réorientés vers la logique de régulation par les lois du marché.

La loi n° 88-05 du 12 janvier 1988, modifie et complète la loi n° 84-17 du 07 juillet 1984, pour confirmer le désengagement du budget de l'Etat dans l'affectation de dotations destinées à la réalisation d'opérations planifiées, par les Entreprises Publiques .

C'est en conséquence que sont modifiés sept articles et sont abrogés trois articles et deux alinéas d'articles de la loi n° 84-17 du 07 juillet 1984 :

- *Les modifications (article 3, 11-8e alinéa, 20, 38, 40, 67 et 76) consacrent la suppression de la prise en charge par le budget de l'Etat, des Investissements mis à la charge précédemment des Entreprises Publiques Economiques et appuient à l'inverse l'exécution des programmes d'équipements publics et le financement des dépenses en capital ;*

- *Les articles dont la suppression est consacrée par la loi modificative, sont ceux qui se rapportent aux investissements planifiés et à leur mode de financement (par le Trésor Public ou par le circuit bancaire).*

Il est à retenir en particulier que :

**Les nouveaux articles 03, 20, 38 et 40 ne concernent dorénavant que les moyens financiers nécessaires au fonctionnement des services publics et aux dépenses destinées aux équipements publics ainsi qu'aux dépenses en capital .*

**L'article 67 de la loi n° 84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances qui détermine la forme de celles-ci est modifié, dans le sens où, les lois de finances ne comportent plus le montant global des investissements planifiés.*

Désormais l'engagement de l'Etat envers les Entreprises Publiques, porte sur les dépenses en capital. Les conditions générales du crédit, les taux directeurs ainsi que les modalités et conditions de bonification des taux d'intérêt et de réescompte, le volume des crédits à distribuer à l'économie ainsi que sa structure, les orientations et les limites du financement extérieur, sont définies par la Banque d'Algérie.

Les lois de finances peuvent autoriser toutefois dans leur deuxième partie des dotations en capital destinées aux entreprises publiques économiques.(sous forme de subventions, dotations en capital, conversion ou consolidation de dettes)

Les dotations budgétaires liées à la réalisation des investissements planifiés des entreprises publiques ne sont plus intégrées dans la loi de finances annuelle. Il apparaît que si la référence, aux investissements planifiés a été supprimée, le concept de plan annuel de développement est toutefois maintenu, laissant transparaître la volonté du politique et donc du législateur d'éviter que l'économie ne soit régulée en totalité par les lois du marché .

2.2- La 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.

*En moins de deux ans, la loi n° 84-17 du 07 juillet 1984 sera modifiée pour la seconde fois, par la loi n° 89-24 du 31 Décembre 1989. Cette modification est imposée par la Constitution du 23 février 1989 , qui instaure de nouvelles règles de gestion politique de la nation, **en assurant le passage d'un système gouverné par un parti unique à celui du multipartisme** .*

Deux articles de la loi du 7 juillet 1984 sont concernés ; l'article 67 et l'article 68, portant respectivement sur le mode de présentation du projet de loi de finances et des documents accompagnant celui-ci.

La rédaction de l'article 67 est pour la seconde fois, amendée par les dispositions suivantes :

- 1- Le projet de loi de finances doit désormais être déposé au niveau de l'Assemblée Populaire Nationale « Au plus tard le 30 septembre de l'année précédant l'exercice en cause ...» Avant cette modification, aucune date limite n'était imposée ;*

2- La première partie de la loi de finances doit comporter d'une part, les propositions relatives à la perception des ressources publiques et d'autre part, les voies et moyens qui doivent désormais concourir à :

- a) garantir le fonctionnement des services publics ;
- b) permettre d'assurer les équilibres financiers internes et externes prévus par le plan annuel de développement.

Il apparaît ainsi que les pouvoirs publics, veulent par le biais des ressources budgétaires, satisfaire à une double préoccupation : **d'une part, assurer la pérennité du fonctionnement des structures de l'Etat en leur assurant les moyens financiers qui leur permettent de fonctionner dans les meilleures conditions possibles et d'autre part, établir un équilibre financier qui doit faire l'objet d'un ajustement à un double niveau, interne et externe.**

3- Au sein de la deuxième partie de la loi de finances, l'ancien article 67, ne précisait pas les modalités de répartition du montant global des crédits applicables au titre du budget général de l'Etat en matière de dépenses de fonctionnement et d'investissement publics. L'article 67 modifié précise en effet, que « le montant global des crédits applicables au titre du budget général de l'Etat, est ventilé, par chapitre pour les dépenses de fonctionnement et, par secteur pour les équipements publics ».

Il est à relever que les modalités de cette répartition comptable sont déjà prévues par la loi n° 84-17 du 07 juillet 1984 . Le législateur a toutefois voulu exprimer à notre sens, une demande, ayant trait à un formalisme qui doit être respecté, sans prêter à aucune interprétation.

Quant à l'article 68 portant sur les documents annexes accompagnant le projet de loi de finances, trois éléments nouveaux sont introduits :

1-Le rapport explicatif sur l'équilibre économique et financier dont il est fait état au premier alinéa est complété par l'adjonction d'un « état des prévisions de recettes en devises exprimées en dinars et leur projet de ventilation en dépenses ». Cette précision dans la répartition des ressources répondrait au souci de transparence dans leur présentation, à l'effet d'établir l'efficacité de l'appareil industriel et des différents secteurs économiques (hors hydrocarbures) pour générer, par leur logique de fonctionnement, une valeur ajoutée et des ressources propres ;

2- Le tiret « d » du deuxième alinéa est abrogé. Du fait de la réorientation de la logique de gestion économique du pays la « ventilation par secteur des autorisations de financement des investissements planifiés des entreprises publiques », dans le cadre du budget général de l'Etat, n'a plus sa raison d'être ;

3- Un troisième alinéa, établissant la nécessité d'accompagner le projet de loi de finances, par le « projet de loi portant règlement budgétaire de l'exercice N-3 » est rajouté, confirmant et appuyant ainsi l'importance de ce document pour assurer le contrôle, par les élus du peuple, des conditions dans lesquelles se sont effectuées les dépenses publiques autorisées précédemment et ce dans un délai de trois ans.

Le vote de la loi de règlement budgétaire intervient dans les trois (3) ans qui suivent l'année d'exécution de la loi de finances.

Il est à noter qu'aucun délai n'était indiqué précédemment au sein de la loi N° 84-17 du 07 juillet 1984.

Pour ce faire, le projet de loi de finances de l'année doit être accompagné de la loi portant règlement budgétaire de l'exercice N-3

2.3- Le décret législatif n° 93-15 du 4 décembre 1993 modifiant l'article 13 de la loi n° 84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances.

L'article premier de ce décret législatif modifie les dispositions de l'article 13 de la loi n° 84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances. Il s'énonce dorénavant comme suit :

« Outre les lois prises en matière fiscale, domaniale, pétrolière ainsi que celles relatives à la promotion des investissements, seules les lois de finances peuvent prévoir des dispositions relatives à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature ainsi qu'en matière d'exonération fiscale ».

Désormais, il est créé au sein du dispositif législatif Algérien un régime dérogatoire, puisque dorénavant la loi relative à « la promotion des investissements » peut prévoir des « dispositions relatives à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature ainsi qu'en matière d'exonération fiscale ». Cette modification de l'article 13 intervient conséquemment aux réformes économiques engagées, suite à la suppression de la référence aux investissements planifiés. Elle indique en outre, qu'une loi, (donc de même niveau juridique que la loi de finances), peut comporter des dispositions fiscales particulières aux investissements, qu'ils soient publics ou privés, engagés par des opérateurs économiques nationaux ou étrangers.

2.4-Articles 132 et 152 de la loi de finances pour 1993, modifiant et complétant respectivement les articles 50 et 32 de la loi n° 84-17 du 07 juillet 1984 relative aux lois de finances

L'article 132 la loi de finances pour 1993 complète les dispositions de l'article 50 de la loi n° 84-17 du 07 juillet 1984, en introduisant une exception relative aux comptes spéciaux du trésor. En effet, cet article énonce que :

« Sous réserve des règles particulières énoncées au présent chapitre, les opérations sur les Comptes Spéciaux du Trésor, à l'exception des comptes de prêts et d'avances, sont prévues, autorisées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général de l'Etat ».

Il apparaît ainsi une volonté de soustraire les comptes de prêts et d'avances, aux rigueurs imposées par les textes législatifs et réglementaires régissant les opérations budgétaires.

L'article 152 de la loi de finances pour 1993, complète quant à lui l'article 32 de la loi n° 84-17 du 07 juillet 1984 en énonçant que « ...toutefois, les modifications affectant la répartition des crédits ouverts à des chapitres abritant des crédits limitatifs, peuvent être effectuées en cours d'exercice par arrêté conjoint du Ministre chargé des Finances et du Ministre concerné.

Ces modifications interviennent dans la limite de 20 % de la dotation initiale du chapitre le moins doté des deux. Les chapitres de prélèvement ne pourront plus bénéficier au cours de l'exercice, d'un transfert de crédit à partir du budget des charges communes ».

Cet aménagement, à la rigueur budgétaire instaurée en 1984, permet à l'ordonnateur d'assurer une gestion dynamique des dotations budgétaires qui lui sont allouées afin d'éviter que des crédits tombent en exercice clos, sans pouvoir satisfaire des besoins exprimés au niveau d'un autre chapitre budgétaire

2.5- Modification de l'article 2 de la 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, par l'article 163 de la loi de finances pour 1994.

L'article 34 initial de la loi n° 84-17 du 7 juillet 1984 est complété comme suit :

« Les subventions ou dotations allouées aux institutions, organismes spécialisés et établissements publics à caractère administratif, selon les procédures budgétaires en vigueur ne tombent pas en exercice clos lorsqu'elles ne sont pas totalement engagées ou dépensées : elles demeurent acquises à ces institutions organismes et établissements .

Pour être utilisés, ces reliquats doivent être obligatoirement budgétisés.

Leur utilisation doit être destinée en priorité aux dépenses de personnel ».

L'article 34 initial, est ainsi complété pour la seconde fois, à l'effet de faire bénéficier « les Institutions, ainsi que les Organismes Spécialisés », du privilège accordé aux Etablissements Publics à Caractère Administratif,

d'utiliser durant l'exercice budgétaire suivant , le solde positif enregistré sur les crédits accordés.

SOUS-SECTION 3 :

STRUCTURE DE LA LOI DE FINANCES ALGERIENNE

La structure d'une loi de finances obéit à un cadre précis, dont le contenu doit obligatoirement être lié à des dispositions financières . Les dispositions législatives étrangères, par leur nature, au domaine des lois de finances, sont proscrites.

Deux types d'éléments ont été prescrits pour assurer l'encadrement du texte de la loi de Finances : . les éléments juridiques qui imposent la division de la loi de finances en deux parties distinctes et les éléments financiers structurés en tableaux statistiques (états A,B,C...).

Il est à rappeler à ce sujet que l'article 67 de la loi n° 84-17 du 7 juillet 1984 modifiée et complétée dispose, que désormais :

« le projet de loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes ».

Le contenu de la loi de finances de l'année

Le projet de loi de finances est composé d'articles qui reprennent, sous une forme explicite, des dispositions législatives nouvelles ou modifiées (première partie)

Les recettes et les dépenses définitives de l'Etat, fixées annuellement par la loi de finances et réparties selon les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, constituent le budget général de l'Etat (deuxième partie).

La loi n° 84-17 du 7 juillet 1984 modifiée énonce les conditions de forme auxquelles le budget de l'Etat doit obéir, mais aussi les prescriptions que doit contenir une loi de finances. En effet, son article 6 énonce que : « les recettes et les dépenses définitives de l'Etat, fixées annuellement par la loi de finances et réparties selon les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, constituent le budget général de l'Etat ».

Par ailleurs, une lecture attentive des dispositions de l'article 08, permet de discerner la contexture suivante d'une loi de finances :

- le budget général de l'Etat ;*
- les budget annexes ;*
- les comptes spéciaux du trésor ¹.*

1- Les Finances Publiques : M.T. BOUARA

Le budget général de l'Etat apparaît donc à l'intérieur de la loi de finances et contient les prévisions de recettes et les autorisations de dépenses de fonctionnement et d'équipements publics à caractère définitif.

3.1. LA PREMIERE PARTIE

La première partie intitulée «voies et moyens de l'équilibre financier» donne au Gouvernement les autorisations fondamentales (perception des ressources publiques) et comporte les voies et les moyens qui assurent l'équilibre financier (évaluation des ressources, plafonds des charges).

L'article 67 alinéa 3 modifié en 1989 énonce que :

« Dans la première partie, sont prévues les propositions relatives à la perception des ressources publiques et les voies 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 ».

En d'autres termes, cette partie comporte les modalités de prélèvement fiscal qui constitueront les recettes budgétaires. Elle garantit en outre le fonctionnement des services publics et instaure en même temps le lien qui doit exister entre la politique économique et la politique financière en raison des voies et moyens qu'elle prévoit à l'effet d'assurer les équilibres financiers internes et externes des comptes de la Nation.

Cette autorisation de percevoir l'impôt constitue l'une des principales propositions que doit comporter la première partie d'une loi de finances.

Il est à relever à ce sujet que toutes les lois de Finances en Algérie prévoient en préambule, des dispositions préliminaires énoncées à l'article 1^{er} comme suit :

« DISPOSITIONS PRELIMINAIRES »

Article 1^{er} – Sous réserve des dispositions de la présente loi, la perception des impôts directs et taxes assimilées, des impôts indirects, des contributions diverses, ainsi que tous autres revenus et produits au profit de l'Etat continuera à être opérée pendant l'année 20... conformément aux lois et textes d'application en vigueur à la date de publication de la présente loi au Journal Officiel de la République Algérienne Démocratique et Populaire.

Continueront à être perçus en 20..., conformément aux lois, ordonnances, décrets législatifs et textes d'application en vigueur à la date de publication de la présente loi au Journal Officiel de la République Algérienne Démocratique et Populaire, les divers droits, produits et revenus affectés (la référence au budget annexe a disparu de ce 2^{ème} alinéa) aux comptes spéciaux

du Trésor, aux collectivités territoriales, aux établissements publics et organismes dument habilités ».

Cet article est suivi par des dispositions énumérant les mesures fiscales . Il s'agit de celles relatives aux impôts et taxes assimilées à l'enregistrement, au timbre, aux taxes sur le chiffre d'affaires, la fiscalité pétrolière et aux impôts indirects. Toutes ces dispositions traduisent les propositions d'autorisation de percevoir les ressources publiques. Elles sont reproduites dans toutes les premières parties des lois de finances depuis 1984.

LE CONTENU DE LA PREMIERE PARTIE

VOIES ET MOYENS DE L'EQUILIBRE FINANCIER

Cette première partie comporte quatre chapitres :

- **chapitre I** : «dispositions relatives à l'exécution du budget et aux opérations financières du trésor» ;
- **chapitre II** : «dispositions fiscales» . Ce chapitre comprend six (06) sections : impôts directs et taxes assimilées ; droits d'enregistrement ; droits de timbre ; taxes sur le chiffre d'affaires ; impôts indirects ; dispositions fiscales diverses ;
- **chapitre III** : «autres dispositions relatives aux ressources» comprend quatre (04) sections : dispositions douanières ; dispositions domaniales ; fiscalité pétrolière ; dispositions diverses
- **chapitre IV** : «taxes parafiscales».

Les dispositions de lois de finances peuvent ainsi porter sur des principes de répartition budgétaire, comme celle de 1998, qui prescrit au chapitre I de la 1^{ère} partie :

Article 2— Les walis peuvent, dans la limite des crédits de paiements disponibles, procéder par arrêté pris après avis des responsables territorialement compétents des secteurs concernés, à des virements de crédits entre deux secteurs, sous réserve que lesdits virements ne dépassent pas, pour l'exercice 1998, le montant de 20 % du secteur le moins doté des deux.

Les virements visés à l'alinéa précédent ne peuvent, en aucun cas, avoir pour effet de porter le montant des crédits d'un secteur quelconque en deçà de 80 % des crédits qui sont ouverts à ce secteur par la décision de répartition de crédits au bénéfice de la wilaya concernée.

Les walis sont tenus d'en informer immédiatement le ministre chargé des finances, les ministres compétents pour les secteurs en cause et l'autorité chargée de la planification ainsi que l'Assemblée Populaire de wilaya, à la première session qui suit ces modifications.

Toutefois , la décision de répartition des crédits ouverts au titre des dépenses d'investissement prévues par la présente loi, peut préciser les secteurs non susceptibles de faire l'objet des réductions visées au 1^{er} alinéa ci-dessus . »

Le souci d'une allocation optimale des ressources est vraisemblablement à l'origine de cette flexibilité offerte aux walis

C'est en ce sens que la loi de finances pour 2003(Article 102 chapitre III de la 1^{ère} partie) prescrit : « Il est crée une autorité de régulation des transports dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière », à l'effet d'assurer l'organisation de cette fonction au niveau national.

La loi de finances peut aussi légiférer en matière d'organisation comptable ou d'intervention de la puissance publique en matière de gestion d'actifs des Entreprises Economiques Publiques. C'est ainsi que la loi de finances pour 2005 a prévu au chapitre 2 de la 1^{ère} partie :

- l'Article 41 : a précisé les conditions de réévaluation des immobilisations figurant au bilan clos le 31/12/2002.
- l'Article 84 : permet la prise en charge à hauteur de 35 Milliards de dinars , des besoins de subvention d'exploitation des Etablissements et Entreprises publics.
- l'Article 85 : il y est prescrit que l'Etat récupère les terrains occupés par les Entreprises publiques et non objectivement nécessaires à leur activité. Cet article a été modifié par l'article 28 de la loi de finances complémentaire pour 2006 (chapitre 4 de la 2^{ème} partie) : le passif des entreprises publiques économiques dissoutes, dont aucun actif n'a été cédé aux sociétés de salariés , est pris en charge par l'Etat. Cette prise en charge emporte transfert à l'Etat des actifs des Entreprises Publiques Economiques dissoutes concernées.

3.2 LA DEUXIEME PARTIE

La seconde partie, intitulée «budget et opérations financières de l'Etat» détermine le montant global des ressources et des dépenses de l'Etat et énonce les dispositions législatives qui doivent entraîner des charges nouvelles, en distinguant celles de ces dispositions qui ont un caractère permanent de celles qui ont un caractère temporaire.

Dans la deuxième partie de la loi de finances, sont proposés :

- le montant global des crédits applicables au titre du budget général de l'Etat ventilés, par chapitre, pour les dépenses de fonctionnement et par secteur, pour les équipements publics ;
- le montant global des dépenses en capital ;

- les autorisations globales de recettes et de dépenses au titre de chaque budget annexe (supprimées depuis la loi de finances 2000);
- les mesures d'ordre législatif applicables aux comptes spéciaux du trésor.

LE CONTENU DE LA DEUXIEME PARTIE

BUDGET ET OPERATIONS FINANCIERES DE L'ETAT

Chapitre 1 : Budget général de l'Etat (ressources et dépenses)

Chapitre 2 : Divers budgets

Chapitre 3 : Comptes spéciaux du trésor

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

Cette partie comprend également quatre chapitres :

- *chapitre I : «budget général de l'Etat» réparti entre deux sections : ressources et dépenses ;*
- *chapitre II : «divers budgets» réparti entre deux sections budget annexe et autres budgets ;*
- *chapitre III : «comptes spéciaux du trésor» ;*
- *chapitre IV : «dispositions diverses applicables aux opérations financières de l'Etat».*

Les illustrations ci-après sont apportées, comme domaines d'intervention d'une loi de finances :

L'article 131 du chapitre 4 de la 2^{ème} partie (loi de finances pour 2003) énonce que : « les dispositions de l' article 84 alinéa 04 de loi n° 2000-03 du 05 Août 2000 fixant les règles générales relatives à la poste et aux télécommunications ne s'appliquent pas aux comptes courants postaux de comptables publics. Le délai de conservation des justifications des opérations de gestion des ordonnateurs et des comptables publics est fixé à 10 ans». Cette disposition est importante de par son impact en matière d'organisation et de responsabilité en Comptabilité Publique.

L'article 98 de la loi de finances pour 2007 (chapitre 4 de la 2^{ème} partie) prescrit que : « pour 2007, le Trésor Public est autorisé à prendre en charge les besoins en soutien effectif de l'exploitation des entreprises et établissements publics. Des dotations budgétaires sont inscrites annuellement à cet effet pour couvrir cette intervention de l'Etat. En outre, il prendra en charge l'assainissement financier des entreprises publiques déstructurées et correctement identifiées sur dotations budgétaires inscrites annuellement à cet effet ou par le biais d'emprunts ainsi que le traitement des créances du trésor sur ces entreprises ». Cette disposition, permet de donner un cachet légal à

l'intervention de l'Etat (puissance publique), pour apporter l'aide financière aux Entreprises Publiques Economiques concernées, dont il est le propriétaire.

3.2.1. LE BUDGET ANNEXE

Les budgets annexes sont définis selon l'article 44 de la loi du 7 juillet 1984 comme suit :

« les opérations financières des services de l'Etat que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement des prix peuvent faire l'objet de budget annexes.

Les créations ou suppressions de budgets annexes sont décidées par des lois de finances ».

Les budgets annexes sont localisés au chapitre 2 (Divers, budgets, première section de la 2^{ème} partie de la loi de Finances Budget et opérations financières de l'Etat).

Les budgets annexes ne sont rattachés au budget général que pour leur solde : l'excédent de ressources du budget annexe doit être porté en recettes au budget général, tandis qu'à l'inverse les déficits sont pris en charge par le biais de subventions.

Le budget annexe est lié au budget général de l'Etat : si le budget annexe est excédentaire, l'excédent est reversé au budget général de l'Etat ; s'il est déficitaire, c'est le budget général de l'Etat qui comble le déficit ;

La faculté est reconnue au budget annexe d'intégrer des fonds spéciaux échappant à la règle d'annualité des crédits : « les services dotés d'un budget annexe peuvent gérer des fonds d'approvisionnement, d'amortissement, de réserve et de provision. Les fonds d'approvisionnement du budget général » (art 22).

3.2.1.A. LA JUSTIFICATION

Le budget annexe est une dérogation aux règles de l'unité budgétaire (le budget annexe était séparé du budget général de l'Etat) et de l'universalité budgétaire (non affectation des recettes aux dépenses) ¹.

Cette dérogation était justifiée par le souci de permettre à certains services publics auxquels une gestion commerciale s'impose, sans leur attribuer la personnalité morale (s'ils avaient la personnalité morale, ils seraient dotés de l'autonomie financière), de retracer les activités des biens ou des services qu'ils offrent au citoyen (ce qui les rapproche de l'activité économique) tout en veillant à leur assurer un équilibre financier.

1- Le Budget de l'Etat : Maurice BALSE

De ce fait, les dépenses et les recettes des budgets annexes sont présentées hors budget général de l'Etat, afin d'opérer une comparaison qui permette d'établir la nature du solde de leur gestion : excédentaire ou déficitaire.

3.2.1.B. LES CARACTERES GENERAUX DU BUDGET ANNEXE

Les opérations du budget annexe sont exécutées dans les mêmes conditions que le budget général de l'Etat.

En outre, les budgets annexes se caractérisent par les traits suivants (article 44 de la loi relative aux lois de finances).

- *les créations ou suppressions de budgets annexes sont décidées par les lois de finances ;*

- *le budget annexe est voté dans le cadre de la loi de finances mais fait l'objet d'une présentation distincte ;*

- *sauf dispositions législatives contraires (article 45 de la loi relative aux lois de finances) :*

- *les budgets annexes comprennent l'ensemble des recettes et des dépenses, y compris les crédits affectés aux investissements ;*

- *les dépenses d'exploitation suivent les mêmes règles que celles applicables aux dépenses de fonctionnement du budget général de l'Etat ;*

- *les dépenses d'investissement suivent les mêmes règles que celles applicables aux dépenses à caractère définitif ;*

De ce fait, les dépenses d'exploitation et d'investissement relevant du budget annexe sont soumises au contrôle préalable des dépenses engagées.

Il est à souligner que la comptabilité du budget annexe est organisée selon les règles générales du plan comptable financier, de manière à assurer la connaissance des résultats et de la situation patrimoniale des services ;

Au lendemain de l'indépendance, on comptabilisait trois budgets annexes (loi de finances pour 1963) : celui des P.T.T ; de l'Imprimerie Nationale et de l'hydraulique, devenu le budget des irrigations et de l'eau potable dans la loi de finances pour 1964. Il sera scindé en deux budgets annexes en 1965 : le budget des irrigations et celui de l'eau potable et industrielle. Ce dernier sera supprimé à partir du premier janvier 1972, suite à la création de la S.O.N.A.D.E. Neuf ans plus tard, ce sera celui des irrigations qui sera supprimé dans la loi de finances pour 1981. Le budget annexe des postes et Télécommunication a été supprimé en 2000 . En 1998, il était doté d'un budget conséquent (26,8 Milliards DA en recettes et en dépenses) . Il était régi par l'ordonnance n° 75-89 du 30 décembre 1975 portant code des P.T.T et soumis aux mêmes règles que celles applicables au budget général de l'Etat (art 43 L.F 1984), avant que ce texte ne soit abrogé par la loi n° 2000-03 du 5 Août 2000 fixant les

règles générales relatives à la poste et aux télécommunications ; qui dispose en son article 03 que : « Nonobstant les dispositions de l'article 12 de la loi n° 90-30 du 1^{er} décembre 1990 portant loi domaniale, les activités de la poste et des télécommunications ne relèvent pas du régime de la domanialité publique ».

La suppression de ce budget annexe, est accompagnée de la réorganisation de l'activité que la loi sus-citée a prescrit comme suit en ses articles 12 et 147

- *-Article 12 : les activités d'exploitation de la poste et des télécommunications exercées par le Ministère des postes et télécommunications sont transférées respectivement à un établissement public à caractère industriel et commercial pour la poste et à un opérateur des télécommunications constitué conformément à la législation en vigueur.*
- *-Article 147 : les soldes des comptes du budget annexe des postes et télécommunications sont transférés aux deux opérateurs prévus par la présente loi dès leur mise en œuvre.*

Actuellement, la référence au budget annexe ne figure plus au sein des dispositions préliminaires (alinéa 2 de l'article 1^{er}) des lois de Finances Algériennes.

3.3. LES DOCUMENTS ANNEXES

S'agissant d'une loi spécifique en raison de son lien avec les comptes de l'Etat et les deniers publics, des dispositions à caractère statistique sont contenues dans toutes les lois de finances.

La loi du 7 juillet 1984, fait expressément référence au contenu de tableaux chiffrés qui suivent chaque loi de finances. Ces tableaux doivent en effet, retracer (article 68 modifié alinéa 2), les évaluations par catégories d'impôts, la ventilation par chapitre des dépenses de fonctionnement des services de l'Etat, la ventilation par secteur des dépenses à caractère définitif, la liste des comptes spéciaux du trésor, la liste des taxes parafiscales et le projet de loi portant règlement budgétaire de l'exercice N-3.

C'est donc, trois documents distincts qui doivent accompagner le projet de loi de finances : le rapport explicatif sur l'équilibre économique et financier, « les annexes explicatives et le projet de loi portant règlement budgétaire de l'exercice N-3 ».

Il apparaît ainsi que le projet de loi de finances de l'année doit être accompagné lors de sa présentation au Parlement, de documents ayant pour objet d'en exposer les motifs et d'apporter aux parlementaires des informations dont le détail est jugé nécessaire.

Ces documents comprennent donc :

1- un rapport explicatif sur l'équilibre économique et financier . Ce rapport définit, en harmonie avec l'évolution économique, les charges de l'Etat et les moyens envisagés pour leur financement les résultats connus et les perspectives d'avenir, faisant ressortir en particulier un état des prévisions de recettes exprimées en devises et en dinars et leur projet de ventilation en dépenses ;

Ce document est essentiel : il permet de situer les ressources et les charges de l'Etat par rapport à la situation de l'ensemble des finances publiques (finances locales, finances sociales, finances des organismes publics autonomes) par rapport à la situation économique.

2- Des annexes explicatives faisant connaître notamment :

- l'évolution par catégorie d'impôts, 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 accompagnée d'une appréciation sur l'évolution des coûts de fonctionnement des différentes activités de l'Etat ;
- la ventilation, par secteur, des dépenses à caractère définitif ;
- 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 ;

3- le projet de loi de règlement budgétaire de l'exercice N-3.

Les trois documents budgétaires prévus par l'article 68 de la loi du 7 juillet 1984 ont très rarement été élaborés. Ainsi en est-il pour celui relatif aux annexes explicatives , au projet de loi de règlement budgétaire de l'exercice N-3, qui n'a pas été élaboré depuis de plus de quinze ans.

Seul le rapport sur l'équilibre économique et financier est systématiquement élaboré par le Gouvernement.

les états annexes :

Les recettes et dépenses figurent sur les états annexés à la loi de finances. Ils sont au nombre de trois et sont distingués par des lettres :

- l'état «A» portant évaluation des recettes définitives appliquées au budget général de l'Etat ;
- l'état «B» portant répartition par département ministériel des crédits ouverts au titre du budget de fonctionnement ;
- l'état «C» portant répartition par secteur des dépenses d'équipement à caractère définitif au titre du budget d'équipement (montant des autorisations

de programme et crédits de paiement destinés aux investissements et aux opérations en capital).

Pour l'état A, ce sont les recettes définitives du budget général de l'Etat qui sont présentées. Elles se composent de recettes fiscales, de recettes ordinaires d'autres recettes dont la sommation, constitue les ressources ordinaires et enfin de la fiscalité pétrolière.

L'article 11 de la loi du 7 juillet 1984 traite exclusivement des ressources définitives du budget de l'Etat (état annexe « A » à la loi de finances).

En sont exclues les opérations de trésorerie (émissions d'emprunts, opérations de dépôt sur ordre et pour le compte de correspondants du trésor) qui ne sont pas des ressources permanentes de l'Etat. Il est à préciser que les ressources des comptes spéciaux du trésor retracées dans les opérations temporaires (remboursement des prêts ou avances accordées antérieurement par l'Etat) constituent aussi des ressources permanentes.

L'ETAT « A » , retrace les Recettes définitives appliquées au Budget de l'Etat :

1. RESSOURCES ORDINAIRES

1.1 RECETTES FISCALES

201-001- Produit des contributions directes

201-002- Produit de l'enregistrement et du timbre

201-003- Produit des impôts divers sur les affaires

201-004- Produit des contributions indirectes

201-005- Produit des douanes

1.2 RECETTES ORDINAIRES

201-006- Produit et revenus des domaines

201-007- Produits divers du budget

201-008- Recettes d'ordre

1.3 AUTRES RECETTES

2- FISCALITE PETROLIERE

201-011 Fiscalité pétrolière

La fiscalité pétrolière comporte une redevance sur les hydrocarbures extraits et un impôt sur les résultats arrêtés par nature d'activité. Il est à rappeler que toutes les activités des entreprises nationales et étrangères chargées des travaux de prospection, recherche et exploitation des gisements d'hydrocarbures qui s'y rattachent, sont imposables.

C'est ainsi que le législateur distingue la fiscalité pétrolière des autres fiscalités en lui consacrant une ligne à part dans l'état « A » du budget de l'Etat.

C'est depuis l'exercice 1972, que la fiscalité pétrolière représente une proportion importante des recettes définitives dans le budget général (36 %)

suite à la nationalisation des hydrocarbures et du gaz intervenue le 24 février 1971.

Dés lors, la fiscalité pétrolière constituera une proportion substantielle des ressources budgétaires.

Evolution des proportions respectives (recettes/dépenses) :

Deux états illustratifs sont joints à l'appui de cette analyse : (cf états pages 38-39)

- *Evolution des dotations budgétaires inscrites dans les lois de finances Algériennes (2003-2009),*
- *Evolution des proportions respectives (Recettes /Dépenses) des lois de finances Algériennes (2003-2009)*

POUR LES RECETTES

Les ressources prévisionnelles procurées par la fiscalité pétrolière constituent toujours plus de 50 % des recettes budgétaires totales : près de 56 % en 2003 et 2004, atteignent un pic en 2008 (62,08 %) pour diminuer en 2009 (60,62 %).

Les recettes fiscales représentent près du tiers des recettes définitives ; leur proportion tendant à diminuer ces trois derniers exercices : 30,71 % en 2008 et 31,92 % en 2009.

Pour ce qui est de l'impôt, principale ressource du budget, l'article 12 de la loi du 7 juillet 1984 lui reconnaît le principe de l'annualité. La loi du 7 juillet 1984 prévoit également des dispositions relatives à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement.

A cet égard, la loi de finances est annuelle et applicable pour toute l'année civile et l'autorisation de percevoir les impôts, l'est aussi. En revanche la loi fiscale est permanente comme les autres lois.

Selon une définition classique, l'impôt est considéré comme une prestation pécuniaire, requise des particuliers par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie dans le but d'assurer la couverture des charges publiques ou en d'autre termes permettre la réalisation des objectifs poursuivis par l'Etat, puissance publique¹.

La matière fiscale est donc, soumise à une législation indépendante de la matière budgétaire.

La loi n ° 84-17 du 7 juillet 1984 prescrit en son article 13 modifié que :

« Outre les lois prises en matière fiscale, domaniale, pétrolière ainsi que celles relatives à la promotion des investissements, seules les lois de finances peuvent prévoir des dispositions relatives à l'assiette, aux taux et aux modalités

1- Les Finances Publiques et la réforme budgétaire : Isabelle FLAHAUT DOMERGUE

**EVOLUTION DES DOTATIONS BUDGETAIRES INSCRITES DANS LES LOIS
DE FINANCES ALGERIENNES (2003 - 2009)**

U. Milliers DA

<i>Libelle</i>	<i>Loi de finances complémentaire 2003</i>	<i>Loi de finances 2004</i>	<i>Loi de finances 2005</i>	<i>Loi de finances complémentaire 2005</i>	<i>Loi de finances 2006</i>	<i>Loi de finances complémentaire 2006</i>	<i>Loi de finances 2007</i>	<i>Loi de finances complémentaire 2007</i>	<i>Loi de finances 2008</i>	<i>Loi de finances complémentaire 2008</i>	<i>Loi de finances 2009</i>	<i>Loi de finances complémentaire 2009</i>
<u>ETAT A</u>												
1- Recettes Budgétaires												
<i>Recettes fiscales</i>	494 380 000	532 300 000	596 930 000	585 360 000	610 770 000	626 144 000	676 116 000	704 788 000	754 800 000	848 600 000	921 000 000	1 014 600 000
<i>Recettes ordinaires</i>	18 500 000	19 500 000	38 000 000	22 000 000	22 500 000	22 500 000	23 000 000	23 000 000	68 500 000	68 500 000	86 600 000	86 600 000
<i>Autres Recettes</i>	126 500 000	114 000 000	101 900 000	123 400 000	118 650 000	118 650 000	130 500 000	130 500 000	130 500 000	130 500 000	150 500 000	150 500 000
<i>Total ressources ordinaires</i>	639 380 000	665 800 000	736 830 000	730 760 000	751 920 000	767 294 000	829 616 000	858 288 000	953 800 000	1 047 600 000	1 158 100 000	1 251 700 000
2- Fiscalité pétrolière	836 060 000	862 200 000	899 000 000	899 000 000	916 000 000	916 000 000	973 000 000	973 000 000	970 200 000	1 715 400 000	1 628 500 000	1 927 000 000
<i>Total général des Recettes définitives</i>	1 475 440 000	1 528 000 000	1 635 830 000	1 629 760 000	1 667 920 000	1 683 294 000	1 802 616 000	1 831 288 000	1 924 000 000	2 763 000 000	2 786 600 000	3 178 700 000
<u>ETAT B</u>												
Dépenses												
<i>Départements Ministériels</i>	974 274 366	971 537 686	1 017 815 793	1 043 136 998	1 118 161 032	1 179 010 378	1 251 305 141	1 436 526 568	1 589 555 541	1 983 454 399	2 241 858 427	2 315 338 697
<i>Charges communes</i>	167 411 534	228 462 314	182 184 207	212 136 002	165 285 945	260 538 445	323 638 220	216 171 697	428 413 655	379 733 797	351 883 058	345 918 953
<i>Total des dépenses fonctionnement à caractère définitif</i>	1 141 685 900	1 200 000 000	1 200 000 000	1 255 273 000	1 283 446 977	1 439 548 823	1 574 943 361	1 652 698 265	2 017 969 196	2 363 188 196	2 593 741 485	2 661 257 650
<u>ETAT C</u>												
Dépenses d'équipement à caractère définitif												
<i>Secteurs (Investissement)</i>	508 564 000	508 100 000	553 215 000	789 402 000	1 019 735 000	1 729 944 210	1 668 479 000	1 801 732 860	1 906 016 000	1 909 425 620	2 136 392 000	2 113 965 400
<i>Opérations en capital</i>	160 860 000	211 900 000	196 785 000	258 308 000	328 253 000	385 935 110	380 336 000	492 317 500	398 876 500	609 576 880	461 325 000	699 351 700
<i>Total Budget d'équipement</i>	669 424 000	720 000 000	750 000 000	1 047 710 000	1 347 988 000	2 115 879 320	2 048 815 000	2 294 050 360	2 304 892 500	2 519 002 500	2 597 717 000	2 813 317 100
<i>Total général dépenses définitives</i>	1 811 109 900	1 920 000 000	1 950 000 000	2 302 983 000	2 631 434 977	3 555 428 143	3 623 758 361	3 946 748 625	4 322 861 696	4 882 190 696	5 191 458 485	5 474 574 750
Solde Budgétaire	-335 669 900	-392 000 000	-314 170 000	-673 223 000	-963 514 977	-1 872 134 143	-1 821 142 361	-2 115 460 625	-2 398 861 696	-2 119 190 696	-2 404 858 485	-2 295 874 750

**EVOLUTION DES PROPORTIONS RESPECTIVES (Recettes /Dépenses)
DES LOIS DE FINANCES ALGERIENNES (2003-2009)**

<i>L i b e l l e</i>	<i>Loi de finances compléme ntaire 2003</i>	<i>Taux</i>	<i>Loi de finances 2004</i>	<i>Taux</i>	<i>Loi de finances compléme ntaire 2005</i>	<i>Taux</i>	<i>Loi de finances compléme ntaire 2006</i>	<i>Taux</i>	<i>Loi de finances compléme ntaire 2007</i>	<i>Taux</i>	<i>Loi de finances compléme ntaire 2008</i>	<i>Taux</i>	<i>Loi de finances 2009</i>	<i>Taux</i>	<i>Loi de finances compléme ntaire 2009</i>	<i>Taux</i>
<i>ETAT A</i>																
<i>1- Recettes Budgétaires</i>																
<i>Recettes fiscales</i>	494 380 000	33,51%	532 300 000	34,84%	585 360 000	35,92%	626 144 000	37,20%	704 788 000	38,49%	848 600 000	30,71%	921 000 000	33,05%	1 014 600 000	31,92%
<i>Recettes ordinaires</i>	18 500 000	1,25%	19 500 000	1,28%	22 000 000	1,35%	22 500 000	1,34%	23 000 000	1,26%	68 500 000	2,48%	86 600 000	3,11%	86 600 000	2,72%
<i>Autres Recettes</i>	126 500 000	8,57%	114 000 000	7,46%	123 400 000	7,57%	118 650 000	7,05%	130 500 000	7,13%	130 500 000	4,72%	150 500 000	5,40%	150 500 000	4,73%
<i>Total ressources ordinaires</i>	639 380 000	43,33%	665 800 000	43,57%	730 760 000	44,84%	767 294 000	45,58%	858 288 000	46,87%	1 047 600 000	37,92%	1 158 100 000	41,56%	1 251 700 000	39,38%
<i>2- Fiscalité pétrolière</i>	836 060 000	56,67%	862 200 000	56,43%	899 000 000	55,16%	916 000 000	54,42%	973 000 000	53,13%	1 715 400 000	62,08%	1 628 500 000	58,44%	1 927 000 000	60,62%
<i>Total général des Recettes définitives</i>	1 475 440 000	100,00%	1 528 000 000	100,00%	1 629 760 000	100,00%	1 683 294 000	100,00%	1 831 288 000	100,00%	2 763 000 000	100,00%	2 786 600 000	100,00%	3 178 700 000	100,00%
<i>ETAT B</i>																
<i>Dépenses Départements Ministériels</i>																
<i>Charges communes</i>	974 274 366	85,34%	971 537 686	80,96%	1 043 136 998	83,10%	1 179 010 378	81,90%	1 436 526 568	86,92%	1 983 454 399	83,93%	2 241 858 427	86,43%	2 315 338 697	87,00%
<i>Charges communes</i>	167 411 534	14,66%	228 462 314	19,04%	212 136 002	16,90%	260 538 445	18,10%	216 171 697	13,08%	379 733 797	16,07%	351 883 058	13,57%	345 918 953	13,00%
<i>Total des dépenses fonctionnement à caractère définitif</i>	1 141 685 900	100,00%	1 200 000 000	100,00%	1 255 273 000	100,00%	1 439 548 823	100,00%	1 652 698 265	100,00%	2 363 188 196	100,00%	2 593 741 485	100,00%	2 661 257 650	100,00%
<i>ETAT C</i>																
<i>Dépenses d'équipement à caractère définitif Secteurs (Investissement) Opérations en capital</i>																
<i>Opérations en capital</i>	508 564 000	75,97%	508 100 000	70,57%	789 402 000	75,35%	1 729 944 210	81,76%	1 801 732 860	78,54%	1 909 425 620	75,80%	2 136 392 000	82,24%	2 113 965 400	75,14%
<i>Opérations en capital</i>	160 860 000	24,03%	211 900 000	29,43%	258 308 000	24,65%	385 935 110	18,24%	492 317 500	21,46%	609 576 880	24,20%	461 325 000	17,76%	699 351 700	24,86%
<i>Total Budget d'équipement</i>	669 424 000	100,00%	720 000 000	100,00%	1 047 710 000	100,00%	2 115 879 320	100,00%	2 294 050 360	100,00%	2 519 002 500	100,00%	2 597 717 000	100,00%	2 813 317 100	100,00%

de recouvrement des impositions de toute nature ainsi qu'en matière d'exonération fiscale » .

Par cette mesure, la loi de finances de l'année se voit attribuer la possibilité d'établir l'impôt.

Parmi les ressources définitives du budget de l'Etat figurent aussi des recettes non-fiscales. Celles-ci sont d'importance moindre que les recettes fiscales, du fait qu'elles constituent moins de 10 % des recettes définitives.

Dans le droit budgétaire Algérien, les recettes non-fiscales bien que très diversifiées ne sont que complémentaires aux recettes fiscales. Celles-ci constituent avec les recettes fiscales, les recettes ordinaires du budget général de l'Etat. Elles se composent selon la présentation des recettes à l'état «A » de la loi de finances Algérienne des trois éléments suivants :

- 1- des produits et revenus des domaines ;
- 2- des produits divers du budget ;
- 3- recettes d'ordre.

L'état « B » retrace la répartition par département ministériel des crédits ouverts au titre du budget de fonctionnement.

POUR LES DEPENSES

Un état illustratif est joint à l'appui de cette analyse : (cf état page 41)

- Evolution des dépenses de fonctionnement lois de finances (2003-2009)-

**Dépenses de fonctionnement :*

Plus de 80 % des crédits de fonctionnement, sont alloués aux départements ministériels : 85,34 % en 2003 et augmentent à 87 % en 2009. A contrario, les crédits affectés aux charges communes, diminuent en valeur relative (14,66 % en 2003 et 13 % en 2009), mais ils ont pratiquement doublé en valeur absolue durant la période (167 Milliards de dinars en 2003 et 346 Milliards de dinars en 2009).

L'état « C » présente la répartition par secteur des opérations en capital et des dépenses d'équipement à caractère définitif à allouer aux départements Ministériels et aux structures déconcentrées de l'Etat (Wilayate).

**Dépenses d'équipement :*

Plus des trois quarts des crédits sont alloués aux investissements d'infrastructure engagés par les différents départements Ministériels et les services déconcentrés de l'Etat (Wilayas) . La proportion est restée stable, exception faite pour l'exercice 2006 (81,76 %). Le niveau des dotations en valeur absolue a toutefois plus que quadruplé entre 2003 et 2009 :

508,5

**EVOLUTION DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT
LOIS DE FINANCES (2003-2009)**

U: Milliers DA

<i>Libelle</i>	<i>Loi de finances complémentaire 2003</i>		<i>Loi de finances 2004</i>		<i>Loi de finances complémentaire 2005</i>		<i>Loi de finances complémentaire 2006</i>		<i>Loi de finances complémentaire 2007</i>		<i>Loi de finances complémentaire 2008</i>		<i>Loi de finances complémentaire 2009</i>	
	<i>Montant</i>	<i>Taux</i>	<i>Montant</i>	<i>Taux</i>	<i>Montant</i>	<i>Taux</i>	<i>Montant</i>	<i>Taux</i>	<i>Montant</i>	<i>Taux</i>	<i>Montant</i>	<i>Taux</i>	<i>Montant</i>	<i>Taux</i>
<i>ETAT B</i>														
<i>Dépenses fonctionnement à caractère définitif</i>														
<i>Départements ministériels</i>	974 247 366	85,34%	971 537 686	80,96%	1 043 136 998	83,10%	1 179 010 378	81,90%	1 436 526 568	86,92%	1 983 454 399	83,93%	2 315 338 697	87,00%
<i>Charges communes</i>	167 411 534	14,66%	228 462 314	19,04%	212 136 002	16,90%	260 538 445	18,10%	216 171 697	13,08%	379 733 797	16,07%	345 918 953	13,00%
<i>Total des dépenses fonctionnement à caractère définitif</i>	1 141 658 900	100,00%	1 200 000 000	100,00%	1 255 273 000	100,00%	1 439 548 823	100,00%	1 652 698 265	100,00%	2 363 188 196	100,00%	2 661 257 650	100,00%

Milliards de dinars en 2003 et 2114 Milliards de dinars en 2009 . Les opérations en capital représentent à contrario, près du quart du montant total prévu au budget d'équipement.

Evolution des dotations budgétaires- opérations en capital (cf état page 43) :

Un état illustratif est joint à l'appui de cette analyse :

- Evolution des dotations budgétaires opérations en capital (budget d'équipement de l'Etat exercices 2003-2009)-

L'analyse de l'évolution du montant alloué à chacun des secteurs bénéficiaires des dotations budgétaires pour la réalisation des opérations en capital, permet de souligner certains traits de la politique économique de l'Etat Algérien.

C'est ainsi que depuis la loi de finances complémentaire pour 2003, les différents fonds (Fonds National d'Aménagement du Territoire ,Fonds d'Appui à l'Investissement, Fonds de Régularisation et de Développement Agricole etc...) ne sont plus dotés directement. Seul, un montant global , inscrit sous la rubrique « soutien à l'activité économique (dotation aux comptes d'affectation spéciale et bonification du taux d'intérêt) », est doté d'un montant conséquent : 75,8 % en 2004, des dotations totales consacrées aux opérations en capital, 81,9 % en 2005 , 78,3 % avec la loi de finances initiale 2009 mais dont la proportion a regressé avec la loi de finances complémentaires 2009, pour atteindre 56,2 %. Le montant de la dotation a toutefois évolué de façon très perceptible, puisqu'il a augmenté de 145 % entre 2004 et 2009.

Il est à souligner qu'en contrepartie, les dotations budgétaires allouées au « Programme complémentaire au profit des wilayas » sont en constante augmentation pour atteindre 105.800 Milliards de dinars en 2009, soit près de 7 fois , celui dégagé en 2004.

Des enveloppes budgétaires ont par ailleurs été consacrées à la prise en charge des dettes accumulées par les communes en 2003, 2007 et 2008.

Il est à enregistrer qu'au titre de la loi de finances complémentaire 2009, deux fonds ont été créés : Fonds d'investissement au profit des Wilayas et Fonds National d'Investissement, à l'effet d'impulser l'activité économique. Ils sont dotés de fonds conséquents, représentant plus de 17 % du montant alloué aux opérations en capital.

S'agissant des dépenses d'équipement à caractère définitif.

Un état illustratif est joint à l'appui de cette analyse (cf état page 43 bis)

- Evolution des proportions en matière de dépenses définitives des lois de finances Algériennes-,

EVOLUTION DES DOTATIONS BUDGETAIRES OPERATIONS EN CAPITAL (BUDGET D'EQUIPEMENT DE L'ETAT)
(EXERCICES 2003 - 2009)

U.Milliers DA

SECTEURS	Loi de finances complémen-taire 2003	Loi de finances 2004	Loi de finances complémentaire 2005	Loi de finances complémentaire 2006	Loi de finances complémentaire 2007	Loi de finances complémentaire 2008	Loi de finances 2009	Loi de finances complémentaire 2009
<i>Échéances de remboursement de bons du Trésor :</i>								
<i>Patrimoine CNAS.....</i>	2 000 000	2 000 000		3 895 000				
<i>Subventions et sujétions d'aménagement du territoire....</i>	PM							
<i>Dépenses en capital.....</i>	143 160 000							
<i>Dont :</i>								
<i>Fonds de développement des régions du Sud.....</i>	16 720 000							
<i>Fonds de développement et de la mise en valeur des terres par la concession</i>	5 000 000							
<i>Fonds national d'aménagement du territoire.....</i>	700 000							
<i>Fonds spécial de solidarité nationale.....</i>	1 000 000							
<i>Fonds national de dévelop. Pêche et aquaculture.....</i>	3 000 000							
<i>Fonds de promotion de compétitivité industrielle.....</i>	1 900 000							
<i>Fonds de partenariat.....</i>	1 000 000							
<i>Fonds pour l'environnement et la dépollution.....</i>	1 500 000							
<i>Dotation aux EPIC et CRD.....</i>	5 600 000							
<i>Bonification des taux d'intérêt.....</i>	1 190 000							
<i>Désendettement vis-à-vis de la CNEP & CPA.....</i>	6 720 000							
<i>Participation dans le cpital de la société algéro-saoudienne</i>	1 450 000							
<i>Fonds d'appui à l'investissement.....</i>	800 000							
<i>Fonds d'Aide à l'accession à la propriété dans le cadre du dispositif "Location - Vente".....</i>	10 000 000							
<i>Fonds de régularisation et de développement agricole.....</i>	27 800 000							
<i>Fonds de lutte contre la désertification et de développement du pastoralisme et la steppe.....</i>	4 000 000							
<i>Fonds national pour la protection du littoral et des zones côtières</i>	80 000							
<i>Provision destinée aux zones à promouvoir.....</i>	PM							
<i>Charges liées à l'endettement des communes.....</i>	2 000 000				15 100 000			
<i>Soutien à l'activité économique (Dotations aux CAS et bonification du taux d'intérêt).....</i>		160 600 000	211 485 000	277 040 110	293 692 500	383 396 500	361 325 000	393 405 000
<i>Recapitalisation des banques publiques.....</i>					10 000 000	40 000 000	50 000 000	50 000 000
<i>Programme complémentaire au profit des wilayas.....</i>			15 000 000	80 000 000	151 000 000	115 140 000	20 000 000	105 800 000
<i>Compte de Gestion des Opérations du Programme Spécial</i>								
<i>Renconstruction.....</i>	45 700 000	44 300 000	13 823 000					
<i>Provision pour dépenses imprévues.....</i>	13 700 000	5 000 000	6 000 000	25 000 000	22 525 000	39 040 380	30 000 000	27 146 700
<i>Réalisation des chalets suite au seisme du 21 Mai 2003</i>			12 000 000					
<i>Rachat des dettes des communes (art.79de la loi de finances pour 2008)</i>						32 000 000		
<i>Contrepartie des dons de l'année 2003</i>	2 000 000							
<i>Dotation au fonds d'investissement au profit des wilayas...</i>				43				48 000 000
<i>Dotation en capital du fonds national d'investissement,...</i>								75 000 000
<i>Autres dépenses en capital</i>	9 000 000							
TOTAL OPERATIONS EN CAPITAL	160 860 000	211 900 000	258 308 000	385 935 110	492 317 500	609 576 880	461 325 000	699 351 700

**EVOLUTION DES PROPORTIONS EN MATIERE DE DEPENSES DEFINITIVES
DES LOIS DE FINANCES ALGERIENNES**

U. Milliers DA

<i>Loi de finances complémentaire 2003</i>		<i>Loi de finances 2004</i>		<i>Loi de finances complémentaire 2005</i>		<i>Loi de finances complémentaire 2006</i>		<i>Loi de finances complémentaire 2007</i>		<i>Loi de finances complémentaire 2008</i>		<i>Loi de finances 2009</i>		<i>Loi de finances complémentaire 2009</i>	
<i>Montant</i>	<i>Taux</i>	<i>Montant</i>	<i>Taux</i>	<i>Montant</i>	<i>Taux</i>	<i>Montant</i>	<i>Taux</i>	<i>Montant</i>	<i>Taux</i>	<i>Montant</i>	<i>Taux</i>	<i>Montant</i>	<i>Taux</i>	<i>Montant</i>	<i>Taux</i>
1 141 685 900	63,04%	1 200 000 000	94,34%	1 255 273 000	54,51%	1 439 548 823	40,49%	1 652 698 265	41,87%	2 363 188 196	48,40%	2 593 741 485	49,96%	2 661 257 650	48,61%
669 424 000	36,96%	72 000 000	5,66%	1 047 710 000	45,49%	2 115 879 320	59,51%	2 294 050 360	58,13%	2 519 002 500	51,60%	2 597 717 000	50,04%	2 813 317 100	51,39%
1 811 109 900	100,00%	1 272 000 000	100,00%	2 302 983 000	100,00%	3 555 428 143	100,00%	3 946 748 625	100,00%	4 882 190 696	100,00%	5 191 458 485	100,00%	5 474 574 750	100,00%

Celles-ci ont connu une augmentation considérable durant la période : ayant peu évolué entre 2003 et 2004, elles augmentent de 45,5 % à partir de 2005 pour atteindre 1.048 Milliards de dinars, doubler en 2006 (2.116 Milliards de dinars) et s'élever à 2.813 Milliards de dinars en 2009, soit plus de quatre fois le montant individualisé en 2003.

Il est à relever que si jusqu'en 2005, les dépenses prévisionnelles de fonctionnement sont supérieures à celles consacrées au budget d'équipement, la tendance s'inverse à compter de l'exercice 2006 et ce jusqu'en 2009.

Evolution des proportions en matière de dépenses définitives :

Les dépenses globales prévisionnelles de fonctionnement et d'équipement ont triplé entre 2003 et 2009 : 1.811 Milliards de dinars en 2003 pour atteindre 5.474 Milliards de dinars en 2009. Ces proportions laissent transparaître le niveau d'intervention de l'Etat au sein de l'activité économique, d'autant que les dépenses d'équipement ont augmenté de manière substantielle : 2.813 Milliards de dinars en 2009, soit quatre fois plus qu'en 2003.

Les tiers des dépenses de fonctionnement, concerne les rémunérations salariales versées aux fonctionnaires. Cette catégorie de dépenses cumulée aux dépenses d'acquisition de matériel, fournitures, travaux d'entretien et les subventions de fonctionnement allouées aux Etablissements à Caractère Administratif (E.P.A) et Entreprises à Caractère Industriel et Commercial (E.P.I.C), constituent près de 50 % des dépenses totales de fonctionnement.

S'agissant des proportions respectives, les dépenses de fonctionnement ont constitué plus de 60 % du montant total des dépenses définitives en 2003 et 2004, sont réduites à 54,51 % en 2005, diminuent de nouveau en 2006 (40,49 %) , pour constituer moins de la moitié (48,61 %) du total des dépenses prévisionnelles en 2009.

En tout état de cause, les ressources budgétaires affectées à des emplois improductifs, apparaissent relativement élevées, car elles ont régulièrement augmenté, en particulier depuis l'exercice 2006.

Evolution des dotations budgétaires par secteur (budget d'équipement de l'Etat) :

Un état illustratif est joint à l'appui de cette analyse : (cf état page 45)

- Evolution des dotations budgétaires par secteur (budget d'équipement de l'Etat exercices 2003-2009)-***

**EVOLUTION DES DOTATIONS BUDGETAIRES PAR SECTEUR (BUDGET D'EQUIPEMENT DE L'ETAT)
(EXERCICES 2003 - 2009)**

U: Milliers DA

SECTEURS	Loi de finances complémentaire 2003	Loi de finances 2004	Loi de finances complémentaire 2005	Loi de finances complémentaire 2006	Loi de finances complémentaire 2007	Loi de finances complémentaire 2008	Loi de finances complémentaire 2009
<i>Industrie.....</i>	100 000		500 000	313 000	1 325 500	667 000	1 251 000
<i>Mines et énergie.....</i>	8 300 000						
<i>dont Electrification rurale</i>	6 600 000						
<i>Agriculture et hydraulique.....</i>	94 210 000	85 115 000	132 510 000	278 033 900	237 156 000	336 480 020	359 400 000
<i>Soutien aux services productifs.....</i>	22 128 000	16 106 000	26 133 000	55 122 800	38 747 500	32 575 000	38 383 600
<i>Infrastructures économiques administratives.....</i>	115 193 000	131 436 000	243 927 000	544 862 600	661 146 700	655 927 000	728 278 500
<i>Education et formation.....</i>	71 618 000	84 092 000	90 874 000	269 368 660	166 471 000	164 988 000	242 143 000
<i>Infrastructures socio-culturelles.....</i>	37 915 000	42 533 000	50 823 000	90 518 000	89 796 000	113 257 000	191 386 000
<i>Soutien à l'accès à l'habitat.....</i>	91 980 000	75 173 000	75 675 000	172 690 250	303 490 160	314 589 000	230 477 000
<i>Divers.....</i>	28 120 000	38 000 000	130 960 000	200 877 000	197 900 000	210 512 000	227 646 300
<i>P.C.D.....</i>	39 000 000	35 645 000	38 000 000	118 158 000	105 700 000	80 430 600	95 000 000
TOTAL D'INVESTISSEMENT	508 564 000	508 100 000	789 402 000	1 729 944 210	1 801 732 860	1 909 425 620	2 113 965 400

Il apparaît que depuis 2004, aucun crédit n'est alloué au secteur Mines et Energie et en particulier à l'électrification du pays.

Près du tiers des ressources sont régulièrement consacrées au secteur des « Infrastructures Economiques et Administratives ». Le secteur « Agriculture et Hydraulique », occupe la seconde place en termes d'affectation de ressources consacrées au budget d'équipement (près de 17 % du total). Il est à souligner que près des trois quarts des crédits sont alloués à quatre secteurs : soutien aux services productifs, infrastructures économiques et administratives, éducation et formation et soutien à l'accès à l'habitat.

L'état « D » conformément à l'article 68 alinéa 2 de la loi du 7 juillet 1984 initiale, concernait la ventilation par secteur, des autorisations de financement des investissements planifiés des entreprises publiques. Cet état ne figure plus dans les lois de Finances, depuis l'exercice 1988.

Les lois de finances de 1991 à 1993 établissaient un état « D » faisant apparaître la liste des produits soumis à prélèvement et les taux qui leur sont applicables au titre de la taxe compensatoire.

Les lois de finances de 1991 à 1996 ont institué l'état « E », incluant la liste des biens et services bénéficiant des ressources du fonds de compensation des prix.

Les lois de finances Algériennes comportaient jusqu'en 2003 un état spécial relatif aux organismes bénéficiaires de la parafiscalité.

L'article 15 alinéa premier de la loi de 1984, établit une définition de la taxe parafiscale. Il dispose que :

« sont considérées comme taxes parafiscales tous droits, taxes et redevances perçus au profit d'une personne morale autre que l'Etat, les wilayas et les communes et figurant sur un état spécial annexé à la loi de finances ».

Elle soumet la rémunération des services rendus par l'Etat à une autorisation budgétaire et considère comme taxes parafiscales, tout droits, taxes et redevances perçus au profit d'une personne morale autre que l'Etat.

Il est à signaler que pour ce qui concerne les organismes bénéficiant du montant prévisionnel des recettes parafiscales, une législation spécifique leur est appliquée.

C'est ainsi qu'ont été instituées des redevances ,prestations et droits suivants : les droits de navigation qui comprennent les redevances portuaires et les taxes de péage. Ceux-ci sont perçus par les entreprises portuaires. Les redevances aéronautiques sont perçues par l'entreprise nationale d'exploitation

et de sécurité aéronautique (ENESA), par les E.G.S.A (Entreprises de Gestion des services Aéroportuaires etc...).

La loi de finances complémentaire pour 2006 a institué au profit des Chambres de Commerce, une taxe annuelle payable par tous les opérateurs économiques Algériens. Ces ressources se sont avérées insuffisantes, puisque la loi de finances complémentaire pour 2009, a prévu le versement d'une quote-part des résultats annuels du Centre National de Registre du Commerce aux Chambres de Commerce.

Afin de s'assurer des ressources stables, pour la promotion des arts, il a été de même institué, par la loi de finances complémentaire pour 2009, une taxe de 0,5 % sur le chiffre d'affaires des opérateurs de téléphonie mobile au profit du Fonds National pour la Promotion et le Développement des Arts et des Lettres. Pour le même motif, la loi de finances complémentaire pour 2003 et la loi de finances pour 2007, ont modifié le taux des taxes perçues par l'Institut National Algérien de la Propriété Industrielle (I.N.A.P.I). La gestion des espaces et domaines portuaires et aéroportuaires, ne peut assurer par les seuls revenus qu'elle procure, la rentabilité suffisante des entreprises économiques concernées. Aussi, leur équilibre financier est assuré par la perception d'une redevance pour le séjour des navires, le transit des marchandises et des conteneurs au titre de l'occupation du domaine public, portuaire ainsi que pour l'occupation par des tiers du domaine public aéroportuaire. Ces redevances ont été instituées par la loi de finances complémentaire pour 1998, celle de 2005 a même procédé à la modification de la consistance des droits de navigation perçus par les entreprises portuaires

SOUS-SECTION 4 :

LES LOIS DE FINANCES PARTICULIERES :

4.1 LA LOI DE FINANCES COMPLEMENTAIRE OU MODIFICATIVE :

Conformément aux dispositions de l'article 03 de la loi N° 84-17 du 07 juillet 1984, modifiée complétée relative aux lois de finances, la loi de finances complémentaire ou modificative est une loi complétant ou modifiant en cours d'année, les dispositions de la loi de finances de l'année.

Il est à souligner que la loi de finances complémentaire ou modificative déroge aux principes d'annualité et d'unité budgétaires. Elle est toutefois soumise aux mêmes conditions de fonds et de forme liées à l'adoption et à la mise en œuvre de la loi de Finances annuelle.

La loi de finances complémentaire ou modificative a pour objet d'adapter, les prévisions budgétaires en matière de Ressources et de Dépenses à la

conjoncture économique, de satisfaire des besoins budgétaires nouveaux et de rectifier les mesures inscrites dans les dispositions de la loi de finances de l'année¹.

Il est à signaler que depuis l'exercice budgétaire 1998 (exception faite pour 1999 et 2004), la promulgation d'une loi de finances complémentaire est devenue la règle .

A l'épreuve des faits, il apparaît qu'en Algérie les lois de finances complémentaires comportent des dispositions qui ne revêtent pas un caractère budgétaire et financier ou en rapport avec la matière des finances publiques

Comme le souligne AMSELEK " ... les lois de finances restent un véhicule commode pour les projets Gouvernementaux... " ² .

En effet, la procédure d'adoption de la loi de finances complémentaire entraîne de facto l'approbation accélérée des modifications ou l'abrogation de dispositions législatives à l'effet de les intégrer dans une stratégie gouvernementale, liée à solutionner une préoccupation qui ne saurait se satisfaire des procédures classiques d'adoption.

Les lois de finances complémentaires ont souvent comporté des dispositions dont l'impact sur l'activité économique est beaucoup plus important que la loi de finances initiale. Les exemples ci-après illustrent leurs champs d'intervention et les activités concernées, aussi variées que complexes.

Modification des taux et du code des impôts :

- Article 02 : modification du code des impôts directs et taxes assimilées : le taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés est fixé à 25 %. (loi de finances complémentaire pour 2006 –1^{ère} partie)
- Article 02 : Il est créé au sein du titre premier de la première partie du code des impôts directs et taxes assimilées, un article 42 bis rédigé comme suit :

« Art 42 bis – Le produit de l'impôt sur le revenu global (IRG) catégorie des revenus fonciers, est réparti comme suit :

- 50 % au profit du Budget de l'Etat
- 50 % au profit des communes ».

*Art 7 – Les dispositions de l'article 174-1 du code des impôts directs et taxes assimilées sont modifiées et complétées comme suit :

« Art 174 – 1 est applicable du plein droit ,pour toutes les immobilisations le système d'amortissement linéaire.

Les banques, les établissements financiers et les sociétés pratiquant des opérations de crédit bail sont autorisés à aligner l'amortissement fiscal des

1-DENIDENI Yahia (opus cité précédemment)

2- AMSELEK "le Budget de l'Etat sous la V République "

biens acquis dans le cadre du crédit bail sur l'amortissement financier du crédit. (L.F.C.2008)

- *modification du taux de l'I.B.S : 19 % pour les activités de production inchangé pour les activités commerciales (25 %)(L.F.C.2009)*
- *les revenus provenant de la location de logements collectifs dont la superficie ne dépasse pas 80 m2 sont exonérés de l'I.R.G. (L.F.C.2009)*

Modification des taux et du code des douanes :

- *Article 03 : modification du code des douanes (L.F.C.2005 1^{ère} partie)*
- *Article 33 : modification du code des douanes(L.F.C.2008)*
- *Article 03 : modification de taux de droits de douanes pour certaines positions tarifaires (L.F.C.2000)*
- *modification du code des douanes « Avant leur expédition sur le territoire National , les marchandises peuvent faire l'objet d'un contrôle pour le compte de l'Administration des douanes par des sociétés agréées ... » (L.F.C.2009)*

Création de comptes d'affectation spéciale :

- *comptes spéciaux du Trésor, ouverture dans les écritures au sein de C.A.S : (L.F.C.2005)*
- *n° 302-118 création du Fonds National de préparation et d'organisation des 9^{ème} jeux Africains ; (L.F.C.2005)*
- *n° 302-119 Fonds National de préparation et d'organisation de la manifestation –Alger- capitale de la culture arabe 2007 ; (L.F.C.2005)*
- *n° 302-120 compte de gestion des opérations d'investissements publics inscrits au titre du programme complémentaire de soutien à la croissance. (L.F.C.2005)*
- *Articles 13 et 14 : clôture des C.A spéciale suivants et affectation du solde au C.A.S (dépenses en capital) :*
Fonds de mise en oeuvre de l'autonomie des entreprises et Subventions aux EPIC et CRD(L.F.C.2000)

Réglementation des conditions d'activité des entreprises économiques

- *Article 13 :obligation pour les SARL de désigner un commissaire aux comptes (L.F.C.2005)*
- *obligation pour les sociétés s'adonnant aux activités d'importation de matières premières, produits et services destinés à la revente en l'état de disposer d'un capital social supérieur ou égal à 20 Millions de dinars (L.F.C.2005)*
- *Article 62 : modification de l'article 41 de la loi n° 07-11 du 25/11/2007 portant système comptable financier « le système comptable financier*

défini par la présente loi entre en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2010 ». (L.F.C.2008)

- Art 12 : toutes les SARL sont tenues de désigner un commissaire aux comptes à compter de l'exercice 2006 (L.F.C.2005)
- les investissements étrangers ne peuvent être réalisés que dans le cadre d'un partenariat dont l'actionnariat National résident représente 51 % au moins du capital social
ce pourcentage est fixé à 30 % pour les activités de commerce extérieur (L.F.C.2009)

Aménagement de la fiscalité et financement des dépenses des collectivités territoriales

(L.F.C.2008)

- Article 8 alinéa 2 toutefois, le taux de la TAP est porté à 3 % en ce qui concerne le chiffre d'affaires issu de l'activité de transport par canalisation des hydrocarbures. Le produit de la TAP est réparti comme suit :

<i>PART DE LA WILAYA</i>	<i>PART DE LA COMMUNE</i>	<i>FONDS COMMUN DES COLLECTIVITES LOCALES</i>	<i>TOTAL</i>
0,88 %	1,96 %	0,16 %	3 %

L'état C, comprend au titre du budget d'équipement, un montant de 6 Milliards de dinars destiné à l'assainissement de la dette des communes (L.F.C.2000)

Création d'institutions publiques chargées de réguler l'activité économique :

- création d'une autorité de régulation du marché du tabac et des produits tabagiques (L.F.C.2000)
- création d'un fonds d'investissement par Wilaya (L.F.C.2009)

Institution d'une réglementation bancaire

- article 69 : le paiement des importations s'effectue obligatoirement au moyen du seul crédit documentaire (L.F.C.2009)
- article 75 : les banques ne sont autorisées à accorder des crédits aux particuliers que dans le cadre des crédits immobiliers (L.F.C.2009)
- Article 107, qui modifie l'ordonnance n° 03-11 du 26 Août 2003 relative à la monnaie et au crédit : une banque ou un établissement financier peut consentir dans la limite de 25 % de ses fonds propres de base, des crédits à une entreprise dont elle ou il détient une participation en capital. (L.F.C.2009)

Action sur la régulation sociale :

- Article 30 :il est crée un Fonds National de réserve des retraités, destiné à constituer des réserves destinées à contribuer à la viabilité et à la pérennité du Système National de Retraite . (L.F.C.2006 1^{ère} partie)
- article 99 : le Trésor est autorisé à accorder des prêts aux fonctionnaires pour leur permettre l'acquisition , la construction ou l'extension d'un logement. Le bénéficiaire supportera un taux d'intérêt de 1 % par an(L.F.C.2009)

Etat comparatif des dotations budgétaires inscrites dans la loi de finances initiale et celles de la loi de finances complémentaire) :

Un état illustratif est joint à l'appui de cette analyse : (cf état page 52)

- **Etat comparatif des dotations budgétaires inscrites dans la loi de finances initiale et celles prévues dans la loi de finances complémentaire (exercices 2003-2008)-**

Les lois de finances complémentaires de 2003 à 2009 ont toutes été élaborées, pour permettre d'engager des dépenses (de fonctionnement et d'équipement) supérieures à celles prévues par la loi de finances initiale .

S'agissant des recettes et à l'exception des exercices 2003 et 2005, durant lesquelles, les prévisions ont été révisées à la baisse, celles-ci ont été modérément augmentées en 2006 et 2007 et substantiellement révisées à la hausse en 2008 et 2009.

Il apparaît par ailleurs que les recettes définitives procurées par la fiscalité pétrolière, n'ont pas été modifiées durant les exercices 2003 à 2007.

Quant au déficit budgétaire, qui est une constante des lois de finances Algériennes, les lois de finances complémentaires de 2003 à 2007 les ont toutes aggravées. Il est toutefois constaté que celles de 2008 et 2009 ont inversé la tendance réduisant le déficit budgétaire prévue par la loi de finances initiale Le déficit budgétaire tendanciel, s'expliquerait par la volonté des pouvoirs publics de relancer l'économie (au sens keynesien) en récession constante durant la décennie écoulée . Il n'est cependant pas lié au remboursement d'une dette publique qui aurait été contractée par voie d'emprunt ou de financement monétaire .

4.2 LA LOI DE REGLEMENT BUDGETAIRE :

Conformément aux dispositions de l'article 05 de la loi n° 84-17 du 07 juillet 1984 modifiée et complétée. « La loi de règlement budgétaire est l'acte par lequel il est rendu compte de l'exécution d'une loi de finances et le cas échéant, des lois de finances complémentaires ou modificatives afférentes à chaque exercice ».

**ETAT COMPARATIF DES DOTATIONS BUDGETAIRES INSCRITES DANS LA LOI
DE FINANCES INITIALE ET CELLES PREVUES DANS LA LOI DE FINANCES COMPLEMENTAIRE
(EXERCICES 2003 - 2008)**

U: Milliers DA

L i b e l l e	Exercice 2003			Exercice 2005			Exercice 2006			Exercice 2007			Exercice 2008			Exercice 2009		
	Loi de finances 2003	Loi de finances complémentaire 2003	ECART	Loi de finances 2005	Loi de finances complémentaire 2005	ECART	Loi de finances 2006	Loi de finances complémentaire 2006	ECART	Loi de finances 2007	Loi de finances complémentaire 2007	ECART	Loi de finances 2008	Loi de finances complémentaire 2008	ECART	Loi de finances 2009	Loi de finances complémentaire 2009	ECART
ETAT A																		
1- Recettes Budgétaires																		
Recettes fiscales	610 770 000	494 380 000	-116 390 000	596 930 000	585 360 000	-11 570 000	610 770 000	626 144 000	15 374 000	676 116 000	704 788 000	28 672 000	754 800 000	848 600 000	93 800 000	921 000 000	1 014 600 000	93 600 000
Recettes ordinaires	22 500 000	18 500 000	-4 000 000	38 000 000	22 000 000	-16 000 000	22 500 000	22 500 000	0	23 000 000	23 000 000	0	68 500 000	68 500 000	0	86 600 000	86 600 000	0
Autres Recettes	118 650 000	126 500 000	7 850 000	101 900 000	123 400 000	21 500 000	118 650 000	118 650 000	0	130 500 000	130 500 000	0	130 500 000	130 500 000	0	150 500 000	150 500 000	0
Total ressources ordinaires	751 920 000	639 380 000	-112 540 000	736 830 000	730 760 000	-6 070 000	751 920 000	767 294 000	15 374 000	829 616 000	858 288 000	28 672 000	953 800 000	1 047 600 000	93 800 000	1 158 100 000	1 251 700 000	93 600 000
2- Fiscalité pétrolière	836 060 000	836 060 000	0	899 000 000	899 000 000	0	916 000 000	916 000 000	0	973 000 000	973 000 000	0	970 200 000	1 715 400 000	745 200 000	1 628 500 000	1 927 000 000	298 500 000
Total général des ETAT B																		
Dépenses																		
Départements Ministériels	896 089 203	974 274 366	78 185 163	1 017 815 793	1 043 136 998	25 321 205	1 118 161 032	1 179 010 378	60 849 346	1 251 305 141	1 436 526 568	185 221 427	1 589 555 541	1 983 454 399	393 898 858	2 241 858 427	2 315 338 697	73 480 270
Charges communes	201 296 697	167 411 534	-33 885 163	182 184 207	212 136 002	29 951 795	165 285 945	260 538 445	95 252 500	323 638 220	216 171 697	-107 466 523	428 413 655	379 733 797	-48 679 858	351 883 058	345 918 953	-5 964 105
Total des dépenses fonctionnement à caractère définitif	1 097 385 900	1 141 685 900	44 300 000	1 200 000 000	1 255 273 000	55 273 000	1 283 446 977	1 439 548 823	156 101 846	1 574 943 361	1 652 698 265	77 754 904	2 017 969 196	2 363 188 196	345 219 000	2 593 741 485	2 661 257 650	67 516 165
ETAT C																		
Dépenses d'équipement à caractère définitif																		
Secteurs (Investissement)	507 264 000	508 564 000	1 300 000	553 215 000	789 402 000	236 187 000	1 019 735 000	1 729 944 210	710 209 210	1 668 479 000	1 801 732 860	133 253 860	1 906 016 000	1 909 425 620	3 409 620	2 136 392 000	2 113 965 400	-22 426 600
Opérations en capital	106 460 000	160 860 000	54 400 000	196 785 000	258 308 000	61 523 000	328 253 000	385 935 110	57 682 110	380 336 000	492 317 500	111 981 500	398 876 500	609 576 880	210 700 380	461 325 000	699 351 700	238 026 700
Total Budget d'équipement	613 724 000	669 424 000	55 700 000	750 000 000	1 047 710 000	297 710 000	1 347 988 000	2 115 879 320	767 891 320	2 048 815 000	2 294 050 360	245 235 360	2 304 892 500	2 519 002 500	214 110 000	2 597 717 000	2 813 317 100	215 600 100
Total général dépenses définitives	1 711 109 900	1 811 109 900	100 000 000	1 950 000 000	2 302 983 000	352 983 000	2 631 434 977	3 555 428 143	923 993 166	3 623 758 361	3 946 748 625	322 990 264	4 322 861 696	4 882 190 696	559 329 000	5 191 458 485	5 474 574 750	283 116 265
Solde Budgétaire	-123 129 900	-335 669 900	-212 540 000	-314 170 000	-673 223 000	-359 053 000	-963 514 977	-1 872 134 143	-908 619 166	-1 821 142 361	-2 115 460 625	-294 318 264	-2 398 861 696	-2 119 190 696	279 671 000	-2 404 858 485	-2 295 874 750	108 983 735

La loi de règlement budgétaire est un moyen de contrôle qui permet aux Chambres du Parlement, de comparer les autorisations qu'elles ont accordées, aux réalisations que le Gouvernement a réellement enregistrées¹.

La fonction de contrôle est consacrée par la Constitution à travers notamment ses articles 99, 160 et 161. L'article 160 énonce ainsi que : « le Gouvernement rend compte, à chaque chambre du parlement, de l'utilisation des crédits budgétaires qu'elle lui a votés pour chaque exercice budgétaire. L'exercice est clos en ce qui concerne le Parlement, par le vote par chacune des chambres, d'une loi portant règlement budgétaire pour l'exercice considéré ».

L'article 76, de la loi n° 84-17 du 07 juillet 1984, sus indiquée précise que le projet de loi de règlement budgétaire doit être accompagné :

- *d'un rapport explicatif faisant ressortir les conditions d'exécution du budget général de l'Etat de l'année considérée ;*
- *de l'état d'exécution des crédits votés.*

Ces documents doivent permettre aux élus du peuple, d'apprécier l'efficacité des actions engagées par le Gouvernement : évaluer les performances en matière de rationalisation de dépenses budgétaires engagées, pour assurer le fonctionnement des services des différents départements ministériels, établir le niveau de réalisation des projets d'investissements programmés, comparer l'impact réel par rapport aux prévisions, des dépenses budgétaires sur les agrégats économiques (P.I.B, chômage, inflation etc...), évaluer l'efficacité des services de contrôle en matière de perception des ressources fiscales etc...

La Cour des Comptes est consultée sur les avant-projets de loi portant règlement budgétaire : les rapports qu'elle établit à cet effet sont transmis par le Gouvernement au Parlement avec le projet de loi y afférent.

L'article 77 précise par ailleurs que « la loi de règlement budgétaire établit le compte de résultat de l'année qui comprend :

- *l'excédent ou le déficit résultant de la différence nette entre les recettes et les dépenses du Budget Général de l'Etat ;*
- *les résultats constatés dans l'exécution des comptes spéciaux du trésor ;*
- *les résultats de la gestion des opérations de trésorerie . »*

Force est toutefois de constater qu'en Algérie, seules quatre (04) lois de règlement budgétaires ont été approuvés par le Parlement : celles de 1978,1979,1980 et 1981.

L'analyse de ces lois de règlement budgétaire, telles que publiées au Journal Officiel, fait apparaître :

1- M.T. BOUARA (opus cité précédemment)

- qu'elles n'ont pas été soumises à l'avis préalable de la Cour des Comptes (en particulier celles de 1980 et de 1981, adoptées postérieurement à la création de la Cour des Comptes en 1980, par la loi n° 80-05 du 1^{er} Mars 1980 relative à la fonction de contrôle par la Cour des Comptes) ;
- que le montant des recettes et des dépenses budgétaires globales est effectivement évalué. Cependant, les modifications de crédits intervenues au cours de l'exercice budgétaire et les ajustements opérés par le Ministère des Finances ne sont pas mis en évidence ;
- que les opérations de la Trésorerie de l'Etat ne sont pas transcrits.

En conséquence, la loi de règlement budgétaire qui est censée être élaborée a posteriori, pour constituer un outil de contrôle des comptes publics et apprécier les instruments de prévision macro-économiques mis en place, ne nous paraît pas avoir contribué à atteindre ces objectifs.

Dans la perspective d'une politique de bonne Gouvernance, la loi de règlement budgétaire devrait contribuer à une meilleure transparence des comptes publics, par la centralisation des comptes budgétaires et des opérations financières pour faire apparaître notamment les types de dépenses non autorisées par la loi de finances.

En tout état de cause, le tableau élaboré par le Ministère des Finances et intitulé « la Situation Résumée des Opérations du Trésor », retrace une loi de règlement budgétaire informelle, ressortant en effet le mode de financement du solde budgétaire, le niveau et les modalités d'intervention du Trésor, tout en incorporant le solde des Comptes d'Affectation Spéciales, pour englober l'ensemble des comptes budgétaires

A l'effet de pallier les doléances maintes fois exprimées par les députés au sujet du défaut de présentation de la loi de règlement budgétaire depuis près de deux décennies, une solution globale et définitive a été instituée par la loi de finances complémentaire pour 2009. Son article 105 énonce, en effet, que : « Les comptes de l'Etat des exercices antérieurs qui n'ont pu être réglés, par des lois portant règlement budgétaire, font l'objet d'un état statistique global établi par nature et par année budgétaire transmis au Parlement à l'occasion de la première présentation de la loi de règlement budgétaire ». Lors de la présentation de la loi de finances pour 2010, le passif lié au défaut d'élaboration des lois règlement budgétaire devrait être ainsi définitivement assaini .

SECTION 2 :

LES PRINCIPES BUDGETAIRES :

La loi de 1984 reprend les mêmes principes budgétaires, que ceux énoncés par l'ordonnance française de 1959 .

Les principes budgétaires sont des règles techniques, destinées à assurer la bonne gestion des finances publiques. Ces règles président à l'élaboration, au vote et à l'exécution de la loi de finances. Sept principes fondamentaux sont dénombrés:

- l'autorisation préalable*
- l'équilibre budgétaire ;*
- l'annualité budgétaire ;*
- l'unité budgétaire ;*
- l'universalité budgétaire ;*
- la séparation des ordonnateurs et des comptables ;*
- la spécialité des crédits.*

SOUS-SECTION 1 :

L'AUTORISATION PREALABLE :

Pour ce qui est du budget de l'Etat, l'article 151 de la Constitution attribue à l'Assemblée Populaire Nationale le pouvoir de discuter le budget présenté par le Gouvernement en le soumettrant au vote des députés.

La règle de l'autorisation préalable (ou autorisation parlementaire) signifie, d'une part, que la loi de finances doit être adoptée par le Parlement (Assemblée Populaire Nationale et Conseil de la Nation) avant le premier janvier et d'autre part, que l'autorisation doit précéder les opérations d'exécution.

les caractères de l'autorisation préalable :

L'autorisation préalable qui se traduit par l'inscription de crédits budgétaires dans la loi de finances, est une combinaison entre une saine gestion des deniers publics, la technique comptable et le contrôle politique¹ .

Les principaux caractères de l'autorisation préalable sont :

- l'autorisation est donnée en la forme législative : elle a donc une force contraignante liant, à cet égard, les agents chargés de l'exécution de la loi de finances ;*
- elle est préalable : l'autorisation étant indispensable à la réalisation des dépenses publiques et au recouvrement des recettes, il en résulte que la loi de finances doit être votée par le Parlement avant son exécution ;*

1- Le budget de l'Etat – Maurice BALSE

- elle est annuelle : en vertu du principe de l'annualité budgétaire, la loi de finances est établie chaque année, pour un an ;
- elle est politique : en votant les recettes et les dépenses, le Parlement procède à un contrôle politique de l'activité gouvernementale et limite ainsi son action financière ;
- elle vaut pour toutes les ressources et toutes les dépenses de l'Etat : en vertu des principes d'unité et d'universalité budgétaires, la loi de finances regroupe par grandes masses globales l'ensemble des recettes et des dépenses publiques ;

L'autorisation de dépenses est détaillée pour chaque catégorie de crédits : c'est le principe de la spécialité des crédits¹ ;

- l'autorisation interdit toute dépense au-delà des crédits ouverts : à l'exception des crédits provisionnels et des crédits évaluatifs, les crédits budgétaires ont un caractère limitatif ;
- l'autorisation n'entraîne pas l'obligation de dépenser : cette mesure de bonne administration permet d'ajuster les dépenses sur les besoins lorsque les prévisions initiales se sont avérées exagérées ou erronées ;
- en matière de recettes, l'autorisation parlementaire ne comporte pas de limitation du produit des impôts, les montants figurant dans la loi de finances ne constituant qu'une évaluation approximative qui peut être supérieure : cette autorisation n'étant pas une permission mais une obligation par laquelle le Gouvernement est tenu de percevoir la totalité des recettes qu'il a évaluées, sans, toutefois, percevoir d'autres recettes que celles qui sont formellement autorisées.

les dérogations à la règle :

Des dérogations à la règle de l'autorisation préalable sont mises en oeuvre dans le cas où la date d'adoption de la loi de finances de l'année ne permet pas l'application de ses dispositions à la date du premier janvier de l'exercice budgétaire concerné, lorsque le Parlement ne s'est pas prononcé en temps utile.

Dans cette situation :

- les recettes et les dépenses du budget général de l'Etat continuent provisoirement à être exécutées dans les conditions suivantes :
 - pour les recettes, conformément aux conditions, aux taux et aux modalités de recouvrement en vigueur, en application de la loi de finances précédente ;
 - pour les dépenses de fonctionnement, à concurrence d'un douzième mensuellement (douzième provisoire) et pendant une durée de trois mois, du montant des crédits ouverts au titre de l'exercice budgétaire précédent ;

1- Finances Publiques : QUEROL (F)

- pour les dépenses d'investissement, à concurrence du quart de la dotation par secteur et par gestionnaire, telle que celle-ci résulte de la répartition des crédits de paiement de l'exercice précédent ;
- les projets de budgets annexes et les dispositions à caractère législatif applicables aux comptes spéciaux du trésor continuent à être exécutés conformément aux dispositions législatives et réglementaires qui les régissent avant le début du nouvel exercice budgétaire .

SOUS-SECTION 2 :

L'EQUILIBRE BUDGETAIRE :

L'équilibre budgétaire signifie l'égalité entre les dépenses publiques et les ressources définitives prévues pour les financer, c'est-à-dire les ressources autres que l'emprunt, les moyens de trésorerie ou disponibilités procurées sur les marchés monétaires et financiers ou par création monétaire.

Quant à l'équilibre budgétaire proprement dit, il désigne le rapport entre le solde des recettes définitives (en dehors des emprunts)et les dépenses définitives (dépenses de fonctionnement et dépenses d'équipement) du budget général de l'Etat ¹.

Ce principe qui n'est pas une nécessité juridique mais un des plus importants principes techniques du droit budgétaire, n'admet ni déficit, ni excédent. Actuellement, le principe de l'équilibre budgétaire subit une véritable entorse avec ce qu'on appelle le «découvert budgétaire» et le «déficit budgétaire».

2.1 LE DECOUVERT BUDGETAIRE (OU DE LA LOI DE FINANCES) :

Le découvert budgétaire (ou de la loi de finances) correspond à l'excédent de l'ensemble des charges inscrites dans la loi de finances de l'année (charges définitives et charges temporaires) sur l'ensemble de ses ressources (ressources définitives et ressources temporaires) ².

2.2 LES OBJECTIFS DU DECOUVERT BUDGETAIRE :

le découvert budgétaire, notion qui a remplacé celle d'«impasse budgétaire», résulte d'un choix politique voulu et organisé par le Gouvernement, en conférant à la loi de finances une fonction d'intervention dans les domaines économique et social.

1- La politique budgétaire R.F.F.P . Juin 2003- Manuel VAZQUEZ

2- La préparation et l'exécution des lois de finances R.F.F.P. Juin 2008- Abdelkrim SETTI

2.3 LE FINANCEMENT DU DECOUVERT BUDGETAIRE :

Sur le plan pratique, le découvert, à la charge du Trésor public est généralement couvert par des moyens de trésorerie (emprunts publics, bons du Trésor, dépôts des correspondants du Trésor, etc.) ou par des procédés monétaires (émission de la monnaie, manipulation de la valeur de la monnaie).

2.4 LE DEFICIT BUDGETAIRE :

Le déficit budgétaire est la situation dans laquelle les recettes de l'Etat (hors remboursement d'emprunt) sont inférieures à ses dépenses (hors emprunt) au cours d'une année. C'est donc un solde négatif¹.

Le déficit budgétaire correspond à une insuffisance des ressources par rapport aux dépenses prévues dans le budget, résultant des seules opérations à caractère définitif imputées à un exercice budgétaire. Le déficit budgétaire se différencie par ailleurs du déficit public, car il n'englobe pas le solde des recettes et des dépenses des collectivités territoriales et de la sécurité sociale.

Il équivaut au besoin de financement de l'Etat et se traduit par le montant des emprunts nouveaux qu'il doit contracter au cours de l'année . Les lois de finances peuvent prévoir un déficit et autoriser l'Etat à emprunter à hauteur de ce besoin de financement .Dans la perspective d'une relance économique, deux expériences d'utilisation volontaire du déficit budgétaire ont été menées :

- *le déficit systématique;*
- *le budget cyclique.*

2.4.1 LE DEFICIT SYSTEMATIQUE :

La théorie du déficit systématique, adoptée pour relancer l'activité économique et l'emploi en période difficile, préconise le financement artificiel du déficit par le recours à la banque d'émission. Sur le plan budgétaire, la théorie du déficit systématique se traduit par une augmentation des dépenses publiques et une diminution des ressources publiques².

Les choix budgétaires sont donc essentiels pour déterminer les équilibres financiers . En conséquence, la politique du gouvernement est fondamentale dans l'équilibre du budget, elle est définie par le biais des voies et moyens mis en oeuvre par le biais de la loi de finances.

C'est ainsi que l'I.R.G et l'I.B.S ont été institués en 1991 pour assurer les équilibres financiers et notamment internes.

Les recettes engendrées par les hydrocarbures qui sous-tendent le projet de loi de finances, en Algérie ne sont en définitives que des prévisions.

1- Maurice BALSE (opus cité précédemment)

2- Manuel VAZQUEZ (opus cité précédemment)

Les recettes du budget ; comme celles-ci sont étroitement liées à l'activité économique , la loi de finances ne fait que les évaluer. Elle ne peut pas déterminer leur montant. Par conséquent, il est souvent difficile de les prévoir.

L'une des limites mise exergue tient à l'importance accrue des crédits évaluatifs. La principale cause de l'accroissement de la part des crédits évaluatifs au sein du budget l'Etat est la très forte augmentation des intérêts de la dette publique¹ .

Le projet de loi de finances ne peut techniquement pas traduire certaines variations de dépenses. Notamment celles qui résultent des variations de reports qui peuvent évoluer assez fortement d'un exercice budgétaire à l'autre.

Il est à souligner à ce sujet que les lois de finances Algériennes ne dressent pas un tableau d'équilibre ressortant le solde des recettes et le solde des dépenses.

Contrairement à la pratique des lois de finances française qui dressent à la fin de leurs premières parties un tableau d'équilibre retraçant les conditions de l'équilibre entre l'ensemble des dépenses et l'ensemble des recettes, les lois de finances en Algérie se limitent à prévoir les voies et moyens assurant les équilibres financiers internes et externes .

2.4.2 LE BUDGET CYCLIQUE :

La théorie du budget cyclique enseigne qu'il est nécessaire d'adapter la loi de finances aux cycles économiques et ne réaliser l'équilibre que sur une période plus longue que la période annuelle d'application de la loi de finances. On appelle « cycle », les périodes successives de prospérité et de crise : on admet lors que le budget est un instrument au service de l'équilibre économique qui exige, selon les circonstances, soit l'établissement d'un budget excédentaire pour freiner l'économie en période de prospérité, soit l'établissement d'un budget déficitaire susceptible de stimuler l'économie en cas de crise.

2.5 ETAT COMPARATIF DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DE FINANCES:

Un état illustratif est joint à l'appui de cette analyse : (cf état page 60)

- *Etat comparatif de mise en œuvre de la loi de finances (exercices 2003-2008)-*

1- Maurice BALSE (opus cité précédemment)

**ETAT COMPARATIF DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DE FINANCES
(EXERCICES 2003 - 2008)**

U. Milliers DA

Années	ANNEE 2003			ANNEE 2004			ANNEE 2005		
	Loi de finances complémentaire	Réalisation	Ecart	Loi de finances	Réalisation	Ecart	Loi de finances complémentaire	Réalisation	Ecart
Recettes budgétaires	1 475 440 000	1 520 510 000	45 070 000	1 528 000 000	1 599 290 000	71 290 000	1 629 760 000	1 719 830 000	90 070 000
Dépenses budgétaires:									
Fonctionnement	1 811 109 900	1 730 920 000	-80 189 900	1 920 000 000	1 860 030 000	-59 970 000	2 302 983 000	2 105 080 000	-197 903 000
Equipement	1 141 685 900	1 163 420 000	21 734 100	1 200 000 000	1 241 240 000	41 240 000	1 255 273 000	1 232 540 000	-22 733 000
	669 424 000	567 500 000	-101 924 000	720 000 000	618 790 000	-101 210 000	1 047 710 000	872 540 000	-175 170 000
Solde Budgétaire	-335 669 900	-210 410 000	125 259 900	-392 000 000	-260 740 000	131 260 000	-673 223 000	-385 250 000	287 973 000
P.I.B		5 263 900 000			6 126 700 000			7 544 100 000	
Solde Budgétaire/P.I.B		4,00%			4,26%			5,11%	

Années	ANNEE 2006			ANNEE 2007			ANNEE 2008		
	Loi de finances complémentaire	Réalisation	Ecart	Loi de finances complémentaire	Réalisation	Ecart	Loi de finances complémentaire	Réalisation	Ecart
Recettes budgétaires	1 683 294 000	1 835 460 000	152 166 000	1 831 288 000	1 951 360 000	120 072 000	2 763 000 000	2 810 260 000	47 260 000
Dépenses budgétaires:									
Fonctionnement	3 555 428 143	2 543 350 000	-1 012 078 143	3 946 748 625	3 194 910 000	-751 838 625	4 882 190 696	3 878 370 000	-1 003 820 696
Equipement	1 439 548 823	1 451 970 000	12 421 177	1 652 698 265	1 642 730 000	-9 968 265	2 363 188 196	2 096 270 000	-266 918 196
	2 115 879 320	1 091 380 000	-1 024 499 320	2 294 050 360	1 552 180 000	-741 870 360	2 519 002 500	1 782 100 000	-736 902 500
Solde Budgétaire	-1 872 134 143	-707 890 000	1 164 244 143	-2 115 460 625	-1 243 550 000	871 910 625	-2 119 190 696	-1 068 110 000	1 051 080 696
P.I.B		8 463 500 000			9 371 700 000			10 993 800 000	
Solde Budgétaire/P.I.B		8,36%			13,27%			9,72%	

Les lois de finances ont toutes été élaborées sur la base d'un déficit budgétaire structurel, car intégrant des dépenses prévisionnelles supérieures aux recettes prévisionnelles . Entre 2003 et 2005, le déficit budgétaire prévisionnel a doublé (336 Milliards de dinars en 2003 et 673 Milliards de dinars en 2005). A compter de 2006, les niveaux atteignent des proportions sans aucune mesure avec celles des années antérieures : 1.872 Milliards de dinars en 2006, pour se stabiliser à près de 2.115 Milliards de dinars entre 2008 et 2009.

Durant la période 2003-2009, le déficit prévisionnel a augmenté de six (06) fois .

L'analyse statistique des réalisations budgétaires, fait apparaître que le déficit budgétaire est inférieur au prévisionnel, sous le double effet de recettes budgétaires supérieures et de dépenses concrétisées inférieures à celles prévues par les lois de finances .

Le déficit budgétaire après avoir été maintenu autour de 4 % du Produit Intérieur Brut (4% en 2003 et 4,26 % en 2004), a régulièrement augmenté , pour atteindre un record de 13,27 % en 2007 et diminuer toutefois au dessous du niveau de 10 % en 2008 (9,72 %).

Il est à souligner qu'avant 2003, le niveau de ce taux était conforme aux normes de gestion orthodoxes :1,48 % en 2000 ; 1,66 % en 2001. S'agissant de l'exercice 2002, le solde budgétaire était excédentaire de 29.340 Millions de dinars .

Il y a lieu toutefois de préciser que le financement du déficit budgétaire est assuré dans sa totalité en prélevant les ressources nécessaires, du Fonds de Régulation des Recettes par la prise en charge du remboursement du principal de la dette publique, des avances de la Banque d'Algérie ainsi que le financement du déficit du Trésor, comme le fait ressortir l'état ci-après :

**SITUATION DU FONDS DE REGULATION DES RECETTES EN
MILLIONS DE DA ⁽¹⁾**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 *
<i>Reliquat année précédente</i>	0	232 137	171 534	27 978	320 892	721 688	1 842 686	2 931 045	3 215 530
<i>Fiscalité pétrolière LF</i>	720 000	840 600	916 400	836 060	862 200	899 000	916 000	973 000	1 715 400
<i>Fiscalité pétrolière recouvrée</i>	1 173 237	964 464	942 904	1 284 974	1 485 699	2 267 836	2 714 000	2 711 848	4 003 559
<i>Plus value sur fiscalité pétrolière</i>	453 237	123 864	26 504	448 914	623 499	1 368 836	1 798 000	1 738 848	2 288 159
<i>Avance banque d'Algérie</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Disponibilités avant prélèvements</i>	453 237	356 001	198 038	476 892	944 391	2 090 524	3 640 686	4 669 893	5 503 689
<i>Principal dette publique prélevé</i>	221 100	184 467	170 060	156 000	222 703	247 838	618 111	314 455	465 437
<i>Remboursement avances Banque d'Algérie</i>	0	0	0	0	0	0	0	607 956	0
<i>Principal dette publique à prélever</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Financement du déficit du Trésor**</i>	0	0	0	0	0	0	91 530	531 952	758 180
<i>Total des prélèvements</i>	221 100	184 467	170 060	156 000	222 703	247 838	709 641	1 454 363	1 223 617
<i>Reliquat après prélèvements</i>	232 137	171 534	27 978	320 892	721 688	1 842 686	2 931 045	3 215 530	4 280 072

- * *données provisoires à fin octobre 2009*
- ** *article 25 L.F.C 2006*

1- Source : site Ministère des finances (D.G.P.P)

LA SITUATION RESUMEE DES OPERATIONS DU TRESOR
OPERATIONS DU TRESOR EN MILLIONS DA ⁽¹⁾

	2007	2008	FIN JUILLET 2009
<i>Recettes Budgétaires</i>	1 949 050	2 902 448	2 288 394
<i>Ressources Ordinaires</i>	973 000	1 187 048	889 691
<i>Recettes Fiscales</i>	766 750	965 289	716 281
<i>Recettes Ordinaires</i>	75 372	113 899	40 193
<i>Recettes Exceptionnelles</i>	133 928	107 860	133 217
<i>Fiscalité Pétrolière</i>	973 000	1 715 400	1 398 703
<i>Dépenses Budgétaires</i>	3 108 569	4 191 051	2 468 148
<i>Fonctionnement</i>	1 673 931	2 217 775	1 433 061
<i>Equipement</i>	1 434 638	1 973 276	1 035 087
<i>Solde Budgétaire</i>	-1 159 519	-1 288 603	-179 754
<i>Solde Comptes d'Affectation</i>	18 875	31 226	11 007
<i>Solde Opérations Budgétaires</i>	-1 140 644	-1 257 377	-168 747
<i>Intervention du Trésor</i>	-141 310	-123 781	-21 300
<i>Solde Global du Trésor</i>	-1 281 954	-1 381 158	-190 047
<i>Financement</i>	1 281 954	1 381 158	190 047
<i>Financement Bancaire</i>	-275 389	-346 373	-186 244
<i>Financement non Bancaire</i>	213 650	508 146	376 705
<i>Prélèvements du FRR</i>	1 454 362	1 223 617	-
<i>Emprunts Extérieurs Nets</i>	-110 669	-4 232	-414

1- Source : site Ministère des finances (D.G.P.P) - www.mf.gov.dz/stat/Dettepub.htm

Apparaît ainsi le rôle primordial du fonds de régulation des recettes dans le financement du déficit budgétaire et de la dette publique, évitant ainsi le recours aux avances de la Banque d'Algérie (nulles durant la période 2000 à 2008) et au déficit du Trésor Public, qui sont une source majeure des tensions inflationnistes que pourrait connaître un pays dont l'Etat (par le biais du budget) serait le principal pourvoyeur de ressources injectées dans l'activité économique .

En conséquence, la préservation des équilibres budgétaires qui est un souci des autorités financières, demeure une prérogative de l'exécutif. Aussi, les conditions d'équilibre sont sciemment exclues des dispositions de la loi de finances.

Il y a lieu de souligner que durant la période 2000 à 2008

- la dette publique interne a fortement diminué de 1.023 Milliards de dinars en 2000 à 734 Milliards de dinars en 2008 ;*
- le solde des disponibilités du Fonds de régulation des recettes a augmenté de plus de 18 fois entre 2000 et 2008 (de 232 Milliards de dinars à 4.280 Milliards de dinars en 2008), malgré sa mise à contribution pour la prise en charge du déficit budgétaire de l'Etat.*

Selon les économistes, le déficit budgétaire peut jouer différents rôles. Pour John Maynard Keynes, il peut stimuler la croissance et l'emploi dans une économie en récession . Par contre, les libéraux insistent sur les effets néfastes de l'accroissement de la dette publique.

La politique budgétaire constitue, avec la politique monétaire, l'un des principaux leviers de la politique économique de l'Etat. Elle consiste à utiliser certains instruments budgétaires (dépenses publiques, endettement public, prélèvements fiscaux) pour influencer sur la conjoncture économique.

Jusqu'à la crise des années 1930, la gestion des finances publiques a eu pour principal objectif d'assurer le financement des services publics. Le volume des dépenses de l'Etat n'était alors guère considéré comme une variable susceptible d'influencer le niveau d'activité de l'économie. L'analyse de l'économiste britannique John Maynard Keynes a modifié cette conception en soulignant l'impact de la politique budgétaire sur le niveau d'activité économique d'un pays. Par conséquent, la plupart des pays développés ont mené depuis les années 1930 des politiques de relance budgétaire lors des périodes de récession ou de moindre croissance. A compter de la crise consécutive au choc pétrolier de 1973 ,les théoriciens néoclassiques ont cependant souligné les limites de la politique budgétaire, et notamment , les effets néfastes des déficits et de la dette publique.

On appelle « multiplicateur Keynésien », le mécanisme macroéconomique mis en évidence par Keynes, qui permet de compenser la faiblesse des dépenses

privées par un accroissement des dépenses publiques .En effet, une augmentation des dépenses publiques engendre des revenus supplémentaires qui sont pour partie consommés , pour partie épargnés, et pour partie récupérés par les administrations publiques sous forme d'impôts et de cotisations sociales. Or, la partie de ces revenus supplémentaires qui est consommée vient nourrir la demande intérieure adressée aux entreprises. Ces dernières peuvent dès lors augmenter leurs investissements, leurs emplois, et distribuer des revenus supplémentaires. Le surcroît de dépenses publiques provoque par conséquent un effet cumulatif (un effet multiplicateur) qui stimule d'autant plus l'activité économique que les revenus sont peu épargnés, peu imposés, et que la demande de consommation s'adresse principalement aux entreprises nationales.

Les gouvernements peuvent également soutenir l'activité en réduisant les charges fiscales et donc en augmentant le revenu des personnes privées . Cette politique stimule l'activité économique, mais dans une moindre proportion que la dépense publique, car une partie de ce revenu supplémentaire est immédiatement épargnée par les ménages et les entreprises.

Les dépenses publiques sont au centre des politiques économiques de la relance par les finances publiques qui puisent leur ancrage théorique dans l'interventionnisme. Dans cette approche, les dépenses publiques sont appréhendées en tant qu'instrument efficace de la relance économique et de lutte contre le chômage. A ce titre, les finances publiques sont le cadre privilégié d'expression de l'action de l'Etat à travers :

1- les dépenses publiques, dont la finalité recouvre un ensemble d'opérations de redistribution et de dotations en ressources au titre du fonctionnement des institutions publiques et des interventions économiques et sociales ;

2- Les recettes et la réglementation budgétaires qui constituent également un des moyens d'action des pouvoirs publics.

La dépense publique est le moyen opérationnel et déterminant par ses effets directs (subventions, transferts, secours et assistance) et indirects (intervention, protection, stimulation et régulation) sur l'activité économique¹.

Ces moyens (les dépenses et les recettes publiques) sont regroupés dans le Budget Général de l'Etat. Ils constituent avec les budgets annexes et les comptes spéciaux du trésor, les composantes fondamentales de la loi de finances. Ce cadre d'expression des finances publiques synthétise la projection de l'activité économique et sociale de l'année inscrite à l'indicatif des départements ministériels.

1- BELMIHOUB M.C (opus cité précédemment)

Les dépenses publiques : les analyses en présence

La classification retenue par le Ministère des Finances tend à intégrer dans les dépenses sociales tous les moyens affectés par les pouvoirs publics à des actions de soutien des activités à caractère social et économique tels que l'électrification rurale, le soutien à certaines productions, la bonification des taux d'intérêts etc....

Cette vision met en évidence l'ampleur des moyens mobilisés au cours des décennies et leur affectation au profit des secteurs économiques et sociaux au titre des transferts. Le poids de ces transferts représente 8 % du PIB et 22 % du budget de l'Etat en 2002. Malgré ces efforts, la dégradation des conditions de vie, la persistance de poches de pauvreté posent le problème de l'efficacité de « l'administration sociale ».

Le débat sur les dépenses publiques sociales s'est focalisé sur leur volume et sur leur rationalisation pour préserver l'équilibre budgétaire¹.

Avec la mise en œuvre des réformes, le rééquilibrage des dépenses publiques semble s'opérer en dehors de la délimitation préalable du champ social, malgré l'importance des dispositifs sociaux, des moyens et aussi des catégories de population ciblées.

L'approche de la Banque Mondiale (BM) synthétisée dans la « Revue des dépenses publiques sociales » fait ressortir que les dépenses consacrées aux secteurs sociaux (Education, Santé et Protection sociale), ont diminué en termes réels et en pourcentage du PIB aux prix constants de 1993 sur la période 1993-2000.

Cette approche peut être prolongée par le rapprochement des élasticité des dépenses publiques/dépenses sociales, à celle de la croissance du PIB, révèlent ainsi une évolution asymétrique entre ces variables, ce qui confirme pour notre pays comme le reste du monde que les dépenses sociales ont pour rôle d'amortir les chocs en situation de crise économique . En Algérie, entre 1990-2000, le rythme de la croissance économique est en deçà du taux d'accroissement démographique et ce déséquilibre a été amorti par les dépenses sociales.

Par ailleurs, à partir des données locales, l'examen des élasticité PIB/dépenses budgétaires (1990-2000) montre que lorsque le PIB augmente de 1 % , les dépenses budgétaires augmentent de 1,15 % et lorsque le PIB augmente de 1 %, les dépenses sociales varient positivement de 5,64 %. Lorsque les dépenses budgétaires augmentent de 1 %, les dépenses sociales progressent de 4,87 %.

Ces résultats confirment l'effort social consenti par les pouvoirs publics dans l'affectation des ressources budgétaires.

1- L'équilibre budgétaire, histoire d'une pratique : ORSONI (G)

Si on exclut la fiscalité pétrolière, les prélèvements opérés au titre de la fiscalité ordinaire reposent pour plus de 97 % sur l'impôt sur les revenus et notamment, sur les salaires et sur l'impôt sur la dépense qui touche d'une manière non différenciée l'ensemble des catégories sociales. En revanche, l'impôt sur le capital ne représente que 3 % à 4 % des recettes ; ce dernier n'est pas imposé en tant que capital, mais uniquement en cas de transfert (cession, héritage et autres).

C'est ainsi que l'on retrouve classés dans les transferts sociaux les moyens affectés au titre de la mission de puissance publique tels que l'électrification rurale et la distribution publique de gaz, le soutien à la production agricole et aux agriculteurs, les coûts budgétaires des exonérations de TVA pour les produits de base et les médicaments, les coûts de fonctionnement du secteur sanitaire et les moyens alloués au fonds de compensation pour le transport aérien dans le sud.

La bonne tenue du marché des hydrocarbures a permis de renforcer les réserves de change, d'apurer la situation des banques publiques et favorisé l'accroissement des liquidités qui ne semblent pas trouver de créneaux porteurs.

Le Programme Spécial de Relance Economique (PSRE) ainsi que le Plan Spécial de Consolidation de la Croissance, de par leur impact ont rappelé que dans cette phase de mutations, le rôle économique et régulateur de l'Etat doit se renforcer en raison d'une part, de la faiblesse du capital privé national et de ses obligations face à la nation en matière de développement social, d'autre part.

La demande supplémentaire permise par l'augmentation des dépenses publiques doit s'adresser en priorité aux producteurs nationaux . Or, compte tenu de l'ouverture croissante des économies, l'effet du « multiplicateur Keynésien » s'est réduit au cours des dernières décennies et profite désormais davantage aux producteurs étrangers.

Afin d'y mettre un terme, la loi de finances complémentaire pour 2009 a institué des dispositions pour réduire le volume global des importations, en l'absence d'une production Nationale performante :

Article 60- l'ordonnance n° 01-03 du 20 Août 2001, modifiée et complétée, relative au développement de l'investissement est complétée par les articles 9 bis et 9 ter rédigés comme suit :

« Art 9 bis- l'octroi des avantages du régime général est subordonné à l'engagement écrit du bénéficiaire à accorder la préférence aux produits et services d'origine Algérienne.

Le bénéfice de la franchise de la taxe sur la valeur ajoutée est limité aux seules acquisitions d'origine Algérienne . Toutefois, cet avantage peut être consenti lorsqu'il est dûment établi l'absence d'une production locale similaire.

Le taux de la préférence aux produits et services d'origine Algérienne ainsi que les modalités d'application du présent article sont fixées par voie réglementaire ...»

Article 69 - le paiement des importations s'effectue obligatoirement au moyen du seul crédit documentaire.

L'autorité monétaire et le ministre chargé des finances préciseront, en tant que de besoin, les modalités d'application des dispositions du présent article.

Article 75- les banques ne sont autorisées à accorder des crédits aux particuliers que dans le cadre des crédits immobiliers.

Les modalités d'application du présent article seront précisées, en tant que de besoin, par voie réglementaire.

En premier lieu, pour un taux de croissance donné du PIB en volume, les recettes publiques dépendent du rythme de l'inflation. Cela résulte notamment de ce que les seuils et les barèmes d'imposition ne sont jamais parfaitement indexés sur l'évolution du niveau général des prix et de ce que le fisc taxe le plus souvent les plus-values nominales et les revenus nominaux de l'épargne et non pas les plus-values et les revenus réels.

Les recettes fiscales dépendent des conditions de formation de la croissance. Toutes choses égales par ailleurs, une croissance tirée par la consommation des ménages (assujettie à la TVA) est ainsi plus « riche » en recettes fiscales qu'une croissance tirée par les exportations ou par l'investissement productif (exonérés de TVA) ¹.

Le ralentissement de la croissance s'accompagne d'importantes moins-values de recettes d'impôt sur le revenu du fait d'une forte baisse des revenus, en particulier des plus élevés.

Les liens entre la conjoncture économique et les autres dépenses publiques sont souvent complexes.

Les charges d'intérêt de la dette publique dépendent ainsi à la fois du montant de la dette publique (qui tend à s'accélérer lorsque la conjoncture est dégradée) et avec un certain délai lié au rythme de renouvellement de la dette publique, du niveau des taux d'intérêt , qui tend, toutes choses égales par ailleurs, à se réduire lorsque la conjoncture se détériore .

1- La Décentralisation budgétaire dans les économies émergentes, problèmes de gestion des affaires publiques : Kiichiro FAKASAKU et Luiz R. de MELLO Jr

Lorsque le rythme de la croissance ralentit, les dépenses publiques tendent à s'accélérer et les recettes publiques ralentissent mécaniquement . En conséquence, le solde public, c'est à dire l'écart entre les dépenses et les recettes publiques, se détériore.

Quoique sensibles à l'évolution de la conjoncture, les dépenses, les recettes et les soldes publics ne constituent pas de bons indicateurs de la conjoncture.

Il est souvent difficile de départager les effets respectifs sur les recettes et sur les dépenses publiques, des fluctuations de l'activité économique, d'une part , des nouvelles mesures mises en œuvre par le gouvernement, d'autre part.

L'incidence de ces « stabilisateurs budgétaires automatiques » peut d'ailleurs être renforcée par d'autres mécanismes, comme l'inertie des comportements de consommation des ménages, les délais d'adaptation du niveau de l'emploi à la production (le « cycle de productivité ») ou les fluctuations des taux de change et des taux d'intérêt.

Selon des simulations effectuées par l'OCDE, le jeu des stabilisateurs budgétaires automatiques aurait ainsi amorti les fluctuations conjoncturelles de l'activité économique au cours des années 1990 dans une proportion d'un quart en moyenne dans les pays de l'OCDE¹.

L'idée consistant à laisser jouer les stabilisateurs budgétaires automatiques trouve des fondements pratiques, mais aussi théoriques. En pratique, il semble ainsi difficile et sous-optimal d'ajuster en permanence le taux et l'assiette de l'impôt pour maintenir le solde public inchangé quelle que soit la conjoncture. En effet, les agents économiques ont besoin d'un cadre législatif stable pour prendre les meilleures décisions à long terme.

Enfin, les stabilisateurs automatiques jouent pour les ménages et les entreprises un rôle d'assurance en transférant sur l'Etat (moins averse au risque) une partie des aléas de la conjoncture.

Si les stabilisateurs automatiques permettent éventuellement de lisser les fluctuations de l'activité, ils ne peuvent aucunement favoriser le retournement de la conjoncture, et ne permettent donc pas de se dispenser de politiques macroéconomiques conjoncturelles .

Le niveau et la structure des prélèvements obligatoires comme des dépenses publiques exercent évidemment une influence sur la croissance à moyen terme.

1-Réforme des finances publiques, démocratie et bonne Gouvernance : BOUVIER (M)

Elles peuvent pour ce faire jouer sur le mécanisme du multiplicateur keynésien : toute dépense publique supplémentaire engendre des revenus supplémentaires (salaires, profits, intérêts versés), qui sont pour partie épargnés, pour partie récupérés par les administrations sous la forme d'impôts et de cotisations sociales supplémentaires, pour parties consommés.

De manière similaire, les autorités publiques peuvent réduire les impôts pour soutenir l'activité.

En théorie, le multiplicateur fiscal est toutefois plus faible que le multiplicateur budgétaire car la baisse initiale des impôts est pour partie épargnée par les agents privés. Elle ne soutient donc pas la demande intérieure dans les mêmes proportions qu'une hausse de même ampleur des dépenses publiques.

Au total, l'effet de relance des politiques budgétaires expansionnistes sera plus fort si l'économie est relativement fermée.

Dans le cas contraire et notamment si les ménages s'inquiètent de la détérioration de la situation des finances publiques, ils peuvent épargner leur surcroît de revenu et l'expansion budgétaire creuse les déficits sans pour autant soutenir la demande intérieure.

La politique budgétaire est relativement inerte : les autorités publiques ne peuvent modifier du jour au lendemain le niveau des recettes et des dépenses publiques¹.

En effet, un certain délai est nécessaire pour formuler un diagnostic sur l'évolution de la conjoncture, un délai pour que le gouvernement s'accorde sur les mesures à prendre, un autre délai pour que le Parlement approuve le cas échéant les mesures fiscales ou les modifications de crédits proposées et enfin un autre délai pour que les décisions prises affectent le comportement des agents économiques.

En outre, les délais liés à la prise de décision politique font que les effets de la politique budgétaire peuvent être inadaptés à la conjoncture au moment où ils affectent les décisions des agents économiques.

D'autre part, l'évolution du solde public ne constitue pas un indicateur fiable de l'orientation de la politique budgétaire puisqu'il dépend pour une large part des fluctuations de la conjoncture.

Séparer ce qui, dans le niveau du solde public, résulte de l'impact mécanique de la conjoncture sur les recettes et sur les dépenses publiques (sa composante conjoncturelle), de ce qui résulte d'une succession de choix délibérés (sa composante structurelle) n'est pas chose aisée.

1- La dynamique des réformes budgétaires : globalisation des problèmes, unification des outils et adaptation nationale des solutions : J.P DUPRAT

La politique budgétaire est restrictive lorsque la situation des finances publiques est dégradée, puis se relâche lorsque la situation se redresse sous l'effet d'une meilleure conjoncture.

Pour financer son déficit, l'Etat doit emprunter sur les marchés financiers et donc, s'endetter, car, depuis la création de l'euro, il (pour les pays de l'union Européenne) ne peut plus créer de monnaie . La couverture du déficit budgétaire de l'année en cours est assurée, en s'endettant à court, moyen et long terme. L'Etat. fait appel, comme les entreprises, à l'ensemble des instruments disponibles sur les marchés financiers afin d'emprunter dans les meilleures conditions ¹.

L'emprunt à but financier, répond à la nécessité d'assurer le financement de l'investissement. Pour l'emprunt à but monétaire qui entre dans le cadre de l'activité du trésor, il est utilisé notamment en vue de faire face aux besoins de trésorerie.

La loi de finances en autorisant les emprunts, ne fixe pas le montant et les conditions d'émission des divers emprunts, elle donne simplement l'autorisation d'emprunter.

SOUS-SECTION 3 :

L'ANNUALITE BUDGETAIRE :

Principe de droit budgétaire selon lequel les autorisations de dépenses, les prévisions de recettes ne sont valables que pour une année.

Pour le principe de l'annualité, ce sont les dispositions des articles 3 et 6 de la loi du 7 juillet 1984 qui l'énoncent

Le principe de l'annualité de l'impôt, est retenu par les dispositions de l'article 12 de la loi n° 84-17 du 07 Juillet 1984 modifiée et complétée.

L'article 3 énonce que :

« la loi de finances de l'année 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 et à la mise en œuvre du plan annuel de développement ».

L'article 6 précise en outre que :

« les recettes et les dépenses définitives de l'Etat fixées annuellement par la loi de finances et réparties selon les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, constituent le budget général de l'Etat ».

1-Les indicateurs de performance de la dépense publique : R. POLI

La règle de l'annualité détermine donc la durée de l'autorisation budgétaire.

Selon certains auteurs et notamment le professeur Raymond Muzellec, le principe de l'annualité du budget de l'Etat est fondé sur trois séries de justifications :

- *Des raisons politiques : la règle de l'annualité permet un contrôle régulier des finances publiques ;*
- *Des raisons techniques : elle oblige l'Administration à produire avec une périodicité assez rapprochée ses comptes ;*
- *Des raisons économiques : elle correspond au rythme de la vie sociale, l'agriculture est soumise au rythme annuel (éléments déterminants dans le cadre d'une économie agricole du 19^{ème} siècle)¹.*

L'Algérie comme la France d'ailleurs ont choisi, pour leur budget respectif, la période annuelle. Le système budgétaire Algérien adopte la règle de l'année civile qui s'étale du 1^{er} janvier au 31 décembre. Dans le cas où la date d'adoption de la loi de finances de l'année ne permet pas l'application de ses dispositions à la date du premier janvier de l'exercice en cause (article 69 de la loi du 07 juillet 21984 modifiée et complétée) :

1) les recettes et les dépenses du budget général de l'Etat continuent provisoirement à être exécutées dans des conditions bien déterminées à savoir :

a) pour les recettes , conformément aux conditions, aux taux et aux modalités de recouvrement en vigueur, en application de la loi de finances précédente ;

b) pour les dépenses de fonctionnement à concurrence d'un douzième mensuellement et pendant une durée de trois mois, du montant des crédits ouverts au titre de l'exercice budgétaire précédent ;

c) pour les crédits d'investissement, à concurrence du quart de la dotation par secteur et par gestionnaire, telle que celle-ci résulte de la répartition des crédits de paiement de l'exercice précédent.

2) les projets de budgets annexes et les dispositions à caractère législatif applicables aux comptes spéciaux du trésor continuent à être exécutés conformément aux dispositions législatives et réglementaires qui les régissent avant le début du nouvel exercice budgétaire .

L'annualité budgétaire signifie l'application de la loi de finances du 1^{er} janvier de l'exercice au 31 décembre du même exercice. Toutefois, l'application stricte de cette règle provoque des situations dangereuses car elle risque de

1- « La démarche de performance dans le cadre des finances publiques » R.F.F.P. Juin 2007- Marc SIMMONY

favoriser les gaspillages dans la mesure où elle aboutit à inciter les administrations à consommer la totalité de leurs crédits à la fin de l'année, même si les dépenses correspondantes ne sont pas indispensables.

C'est pourquoi, le principe de l'annualité a été tempéré en autorisant les Etablissements Publics à caractère Administratif, à procéder au report des crédits d'une année sur l'autre. En d'autres termes, les crédits budgétaires ouverts pour l'année et qui ne sont pas utilisés à la fin de l'exercice peuvent être reconduits sur les exercices suivants, portant ainsi atteinte au principe de l'annualité.

La justification du principe :

La mise en oeuvre de ce principe suppose que :

- les autorisations budgétaires sont données pour un ensemble de dépenses et de recettes, correspondant aux besoins d'une année : au delà de ce délai, il est prohibé d'engager une dépense ou de percevoir une recette, jusqu'à nouvelle autorisation ;*
- la loi de finances doit être établie chaque année ;*
- la loi de finances doit être exécutée au cours de cette même année. Le principe de l'annualité budgétaire a été imposé pour des raisons politiques et techniques :*
 - sur le plan politique, en contraignant le Gouvernement à se présenter tous les ans devant le Parlement, celui-ci est assuré de contrôler, dans des délais raisonnables, la gestion des deniers publics . La présentation d'un document unique, clair, précis et accessible à tous les parlementaires, permet un contrôle efficace et une appréciation valable des recettes et des dépenses ;*
 - sur le plan technique, la prévision budgétaire, au-delà d'un an, deviendrait difficile, complexe et approximative. Seule, une vue globale du budget permet d'en connaître la masse totale des recettes et des dépenses, sans être contraint de recourir à une multitude de documents.*

Quatre dérogations sont toutefois apportées à l'application de ce principe ; en ce qui concerne :

- Le vote annuel : l'adoption de lois de finances complémentaires ou modificatives ;*
- Le cadre d'exécution : le système de l'exercice permet d'en prolonger l'exécution au-delà de l'année budgétaire dans la limite d'une période complémentaire ;*
- Le champ annuel des prévisions : l'institution des systèmes d'autorisations de programme et de lois programme ;*
- L'annualité d'exécution : la possibilité de reports de crédits et la procédure des fonds de concours.*

SOUS-SECTION 4 :

L'UNITE BUDGETAIRE :

Principe de droit budgétaire selon lequel tous les éléments budgétaires doivent être rassemblés dans un seul document.

En droit budgétaire, la règle essentielle d'où découle le principe de l'unité est que le budget doit réunir l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat pendant un exercice¹.

La justification du principe :

La signification de ce principe est double :

- Comme règle de fond : il exige que soit soumise à l'approbation du Parlement la totalité des ressources publiques et des charges prévisionnelles de l'Etat pour l'année à venir ;*
- Comme règle de forme : il postule que les ressources publiques et les charges prévisionnelles soient toutes présentées simultanément au Parlement, afin qu'il puisse, lors du vote du budget, avoir, d'une part, une vision globale et complète sur les moyens et les charges de l'Etat et d'autre part, arrêter ses options en pleine connaissance de cause.*

Le principe de l'unité a été critiqué du fait qu'il assure seulement le regroupement des opérations financières de l'Etat. Il laisse hors de lui, les opérations des collectivités locales, des établissements publics des organismes de sécurité sociale, etc.

Pour répondre à ces critiques, le principe de l'unité devrait être aménagé par l'adjonction des comptes spéciaux du trésor intégrés au budget général de l'Etat.

Dans les développements qui suivent, nous distinguons les documents économiques et les documents budgétaires afin de mettre en exergue l'exclusivité de l'autorisation budgétaire par la loi de finances . Ensuite, nous nous interrogerons sur l'acceptation du principe de l'unité à travers les dispositions de la loi du 7 juillet 1984.

La révision de la Charte Nationale adoptée en 1986, mettra l'accent sur la réforme du système financier pour que ce dernier soit intégré à la conduite planifiée de l'économie nationale selon la nouvelle version de la Charte « il y'a lieu d'insérer la planification financière dans le processus général de régulation et d'en faire un instrument actif de la planification économique ».

1- DENIDENI Yahia (opus cité précédemment)

En effet, la loi de finances approuvée par le parlement permet au Gouvernement d'utiliser les deniers publics. En revanche, le document économique se limite à prévoir ces derniers. La différence entre les deux documents réside dans le caractère obligatoire de l'autorisation que porte la loi de finances.

La question qui se pose est de savoir si la loi de finances de l'année est le seul document budgétaire comprenant toutes les prévisions de dépenses et de recettes du budget de l'Etat .

La réponse est négative, du fait de la possibilité législative de modifier les prévisions budgétaires de la loi de finances initiale. Il s'agit de la loi de finances complémentaire et des textes réglementaires (décrets de rattachements et d'annulation de crédits entre autres) .

Dans la mesure, où les opérations de trésorerie (par définition hors budget) ont simplement pour but d'assurer un fonds de roulement aux caisses de l'Etat, de procurer des disponibilités provisoires en attendant les rentrées des recettes, il est évident que ces opérations échappent au budget de l'Etat .

Nous appréhendons ainsi, les motifs inhérents au fait que depuis 1993, les lois de finances ne comportent plus l'autorisation donnée chaque année au Gouvernement pour lever les ressources de Trésorerie.

L'hypothèse de considérer l'inscription de l'emprunt et de son amortissement dans des comptes hors budget, comme une dérogation à l'unité budgétaire, est observée à travers la loi du 7 juillet 1984, modifiée et complétée.

Les dispositions de l'article 62 (qui reprend les dispositions des articles 15 et 30 de l'ordonnance du 2 janvier 1959) ; énoncent que :

« Les opérations de trésorerie de l'Etat sont affectées à des comptes de trésorerie distincts dans les conditions fixées par voie réglementaire.

Outre les opérations financières de l'Etat décrites aux articles 8 à 10 ci-dessus, le trésor public exécute, sous la responsabilité de l'Etat, des opérations de trésorerie. Celles-ci comprennent notamment :

a) des émissions et remboursements d'emprunts faits conformément aux autorisations données par la loi de finances ;

b) des opérations de dépôt sur ordre et pour compte de correspondants du trésor ».

La loi du 7 juillet 1984 a unifié, les règles budgétaires applicables au budget de l'Etat et celles relatives aux autres budgets des Institutions publiques . L'article 43 énonce en effet, que :

« Sauf dispositions législatives contraires sont soumises aux mêmes règles que celles applicables au budget général de l'Etat, les opérations financières et

comptables des établissements à caractère administratif, du Parti , de l'Assemblée Populaire Nationale, de la Cour des Comptes et des budgets annexes ».

Toutes les structures l'Etat, la Wilaya et la commune disposent de l'autonomie budgétaire .Les dotations budgétaires qui leur sont allouées sont régies par les règles de comptabilité et de finances publiques.

Quant aux Etablissements Publics à Caractère Industriel et Commercial, ils échappent depuis 1988 aux règles de la comptabilité publique et fonctionnent dans des conditions comparables à celles des entreprises économiques régies par le droit privé. Ces services publics entretiennent donc depuis la proclamation de leur autonomie, par la loi du 12 janvier 1988 portant loi d'orientation sur les entreprises publiques économiques , des rapports de commercialité avec l'Etat.

Ces exceptions sont de nature à grever le pouvoir d'autorisation du Parlement : des masses financières considérables échappent à son contrôle, soit qu'elles ne figurent pas au budget , soit qu'elles y figurent seulement sous une forme contractée, qui ne permet pas aux élus d'avoir une vue précise et de donner des autorisations éclairées.

SOUS-SECTION 5 :

L'UNIVERSALITE BUDGETAIRE :

Principe de droit budgétaire selon lequel le budget doit réunir en une seule masse toutes les ressources publiques et doit imputer sur cette masse l'ensemble des dépenses publiques, à leur valeur réelle, sans limite, contraction ou pré-affectation¹ .

Le principe de l'universalité est prévu à l'article 8 de la loi de 1984.

La loi du 7 juillet 1984 prévoit en son article 08, un principe fondamental pour la présentation des lois de finances :

« Aucune recette ne peut être affectée à une dépense particulière . Les ressources de l'Etat servent indistinctement à la couverture des dépenses du budget général de l'Etat ».

Cette insistance sur l'universalité des recettes et l'universalité des dépenses répond à un souci d'assurer la clarté des comptes de l'Etat, ce qui explique d'ailleurs la raison de son introduction dans le système budgétaire Algérien.

1- M.T .BOUARA (opus cité précédemment)

En effet, l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 retrace les deux aspects de l'universalité budgétaire à savoir : la règle de la non-compensation et celle de la non-affectation des recettes. En revanche, l'article 8 de la loi du 7 juillet 1984 ne mentionne que la règle de la non-affectation des recettes. Cependant les deux textes s'accordent sur les dérogations à la règle de la non-affectation des recettes (alinéa 2 de l'article 08).

Il apparaît que les dépenses publiques résultant de la volonté souveraine de l'Etat sont toutes traitées sur un pied d'égalité. Dans ces conditions, certaines d'entre elles ne doivent pas bénéficier de l'affectation de ressources sûres, alors que d'autres risqueraient d'être compromises par l'affectation de ressources aléatoires .

5.1 LA JUSTIFICATION DU PRINCIPE :

Ce principe présente, dans sa conception, deux aspects : d'un point de vue comptable, il interdit toute compensation entre les dépenses et les recettes en vue de faire apparaître seulement le solde d'une opération génératrice de recettes ou de dépenses : c'est la règle de non compensation d'un point de vue juridique, il s'oppose à ce qu'une recette soit affectée au financement privilégié d'une dépense particulière : c'est la règle de la non affectation des recettes.

5.2 LES DEROGATIONS AU PRINCIPE :

La loi de finances peut prévoir expressément l'affectation de ressources à certaines dépenses. Ces opérations peuvent prendre la forme, selon le cas :

- de budgets annexes ;*
- de comptes spéciaux du trésor ;*
- de procédures comptables particulières au sein du budget général de l'Etat régissant les fonds de concours ou le rétablissement de crédits.*

5.3 - LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR

Ce sont des comptes ouverts dans les écritures du trésor pour retracer les opérations de recettes et les opérations de dépenses des services de l'Etat, faites en exécution de la loi de finances, mais hors du budget général de l'Etat en raison des conditions particulières de leur financement ou de leur caractère provisoire¹.

En raison de leur nature particulière, les opérations des comptes spéciaux du trésor, couramment appelées «comptes hors budget», sont réalisées par dérogation aux principes d'universalité budgétaire et de non-affectation des recettes.

En effet et en vertu de l'article 8 de la loi du 7 juillet 1984, deux opérations d'affectations spéciales peuvent être expressément prévues par la loi de finances. Il s'agit des budgets annexes et des comptes spéciaux du trésor.

1- La préparation et l'exécution des lois de finances : Abdelhakim SETTI

Les comptes spéciaux du trésor sont prévus, autorisés et exécutés dans les mêmes conditions que les opérations du budget général (article 50 de la loi du 07 juillet 1984). Considérant que ces comptes sont individualisés au sein du budget de l'Etat et font l'objet d'un traitement spécifique, ils constituent une atteinte à l'unité budgétaire.

Ces comptes ne peuvent être ouverts que par la loi de finances et ne comprennent que les catégories prévues par l'article 48 de la loi du 7 juillet 1984.

A cette fin, les opérations des comptes spéciaux du trésor sont inscrites dans des comptes dits «spéciaux» par opposition aux comptes de trésorerie ordinaires ouverts normalement dans la comptabilité publique (opérations de trésorerie).

Créés à l'origine pour retracer de simples mouvements de fonds provisoires, les souplesses offertes par les comptes spéciaux du Trésor en font un instrument très utilisé. L'ordonnance de 1959 a encadré leur utilisation : en réservant leur création à la loi de finances (et non à la voie réglementaire), puis en les soumettant à la règle de l'annualité (même si leur solde est reporté sur l'exercice suivant) et au contrôle parlementaire.

5.3.1 LES CATEGORIES DE COMPTES SPECIAUX DU TRESOR :

Les comptes spéciaux du trésor comprennent les catégories suivantes (article 48 de la loi relative aux lois de finances) :

- les comptes de commerce ;*
- les comptes d'affectation spéciale ;*
- les comptes d'avances ;*
- les comptes de prêts ;*
- les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers.*

LES REGLES GENERALES DE FONCTIONNEMENT :

Les opérations des comptes spéciaux du trésor, à l'exception des comptes de prêts et des comptes d'avances, sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général de l'Etat.

En outre, le fonctionnement des comptes spéciaux du trésor repose sur les règles suivantes édictées par les articles 48 à 61 de la loi n° 84-17 du 07 Juillet 1984:

- les comptes spéciaux du trésor ne peuvent être ouverts que par la loi de finances ;*
- les comptes spéciaux du trésor peuvent concerner des opérations à caractère définitif et des opérations à caractère temporaire ;*
- Les comptes spéciaux du trésor sont dotés de crédits limitatifs à l'exception des comptes de commerce pour lesquels un plafond de découvert*

peut être fixé ; en cas d'urgence ou de nécessité impérieuse, des crédits ou découverts supplémentaires pourront être ouverts par voie réglementaire ;

- Sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte spécial fait l'objet d'un report d'année en année . Toutefois, les résultats constatés sur toutes les catégories de comptes, à l'exception des comptes d'affectation spéciale, sont imputés au résultat de l'année, dans les conditions fixées par voie réglementaire ;*
- Sauf dérogation prévue par la loi de finances, il est interdit d'imputer directement à un compte spécial du trésor les dépenses résultant du paiement des traitements ou indemnités à des agents de l'Etat ou des collectivités locales, établissements publics ou entreprises publiques ;*
- Les plafonds de dépenses autorisées pour chaque catégorie de comptes spéciaux du trésor, sont votés globalement ;*
- Dans le cas où la date d'adoption de la loi de finances de l'année ne permet pas l'application de ses dispositions à la date du premier janvier de l'exercice budgétaire concerné, les dispositions à caractère législatif applicables aux comptes spéciaux du trésor continuent à être exécutées conformément aux dispositions législatives et réglementaires qui les régissaient avant le début du nouvel exercice budgétaire ;*
- Les opérations des comptes spéciaux du trésor sont soumises au contrôle préalable des dépenses engagées.*

Les Comptes Spéciaux du Trésor (C.S.T) sont, selon l'article 55 de la loi de 1984 dotés de crédits limitatifs, à l'exception de comptes de commerce pour lesquels un plafond de découvert peut être fixé.

5.3.1.1 LES COMPTES DE COMMERCE :

Leur mode de fonctionnement, décrit aux articles 53 et 54 de la loi, relative aux lois de finances, les fait apparaître comme une catégorie de comptes spéciaux du trésor ouverts dans les écritures du trésor public retraçant, en recettes et en dépenses, les montants relatifs à l'exécution des opérations à caractère industriel ou commercial effectuées, à titre accessoire, par des services publics de l'Etat.

Les principales caractéristiques des comptes de commerce sont :

- les prévisions de dépenses des comptes de commerce ont un caractère évaluatif (crédits évaluatifs) : la loi de finances fixe annuellement le montant à concurrence duquel, les dépenses afférentes aux opérations correspondantes peuvent être payées au-delà des sommes réellement perçues, au titre de l'ensemble des comptes de commerce ;*
- les résultats annuels sont établis pour chaque compte de commerce selon les règles générales du plan comptable financier ;*
- il est interdit, sauf dérogations expresses prévues par une loi de finances, d'effectuer au titre des comptes de commerce :*

- des opérations de prêts ou d'avances ;
- des opérations d'emprunts.

5.3.1.2 LES COMPTES D'AFFECTION SPECIALE (C.A.S):

C'est une catégorie de comptes spéciaux du trésor.

Les C.A.S sont prévus au chapitre III de la 2^{ème} partie de la loi de finances.

Les comptes d'affectation spéciale (art 56 de la loi de 1984), retracent des opérations qui par suite d'une disposition de la loi de finances, sont financées par des ressources particulières. Ils sont dotés de crédits limitatifs ; les dépenses ne peuvent être admises qu'à concurrence de ces crédits.

Les comptes d'affectation spéciale se caractérisent (articles 56 et 57) par plusieurs traits :

- *Ne peuvent fonctionner à découvert que les comptes d'affectation spéciale pour lesquels sont prévues au titre de leurs recettes des dotations budgétaires : les soldes débiteurs de ces comptes sont régularisés au plus tard à la fin de chaque exercice, par une dotation budgétaire complémentaire ;*
- *Une dotation inscrite au budget général de l'Etat peut compléter les ressources d'un compte d'affectation spéciale dans les limites fixées par la loi de finances ;*
- *Les écarts constatés en fin d'exercice entre les ressources et les dépenses au titre d'un compte d'affectation spéciale font l'objet d'un report au titre de ce même compte pour l'exercice suivant ;*
- *Si en cours d'année, les recettes apparaissent supérieures aux évaluations, les crédits peuvent être majorés, dans la limite de cet excédent de recettes ;*
- *Si les recettes sont inférieures aux évaluations, un découvert peut être autorisé, dans les limites fixées par la loi de finances ;*
- *Il est interdit, sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances d'effectuer, au titre des comptes d'affectation spéciale, des opérations de prêts ou d'avances et des opérations d'emprunts ;*
- *Les comptes d'affectation spéciale font l'objet d'un programme d'action établi par les ordonnateurs concernés, précisant pour chaque compte, les objectifs visés ainsi que les échéances de réalisation ;*
- *Les dépenses et les recettes des comptes d'affectation spéciale sont décrites à travers une nomenclature ;*
- *Les comptes d'affectation spéciale donnent lieu à la mise en place d'un dispositif de suivi et d'évaluation arrêté conjointement par le ministre des finances et les ordonnateurs concernés.*

Illustration de la pratique des comptes d'affectation spéciale en Algérie :

Les objectifs recherchés à travers la création d'un C.A.S sont multiples.

Les lois de finances prévoient quasiment toutes, la création de comptes d'affectation spéciales sous différentes formes (fonds spécial, fonds national, compte de liquidation et autres comptes) recherchant ainsi une certaine flexibilité à l'engagement de ressources destinées à suppléer l'insuffisance de crédits nécessaires à la concrétisation de l'objectif poursuivi. La procédure des fonds de concours prévue à l'article 9 de la loi n° 84-17 du 07 juillet 1984 concerne uniquement les contributions de tiers qui permettent la réalisation sous le contrôle de l'Etat, de dépenses d'intérêt public .

La loi de finances complémentaire pour 2000 a permis l'ouverture d'un compte d'affectation spéciale n° 302-103 très particulier qui augmente la marge de manœuvre du Gouvernement, intitulé « Fonds de Régulation des Recettes qui retrace :

En recettes :

- * Les plus-values résultant d'un niveau de recettes de la fiscalité pétrolière supérieur aux prévisions de la loi de finances ;*
- * les avances de la Banque d'Algérie destinées à la gestion active de la dette extérieure*
- *toutes autre recettes liées au fonctionnement du fonds*

En dépenses :

- * Le financement du Trésor, sans que le solde du fonds ne puisse être inférieur à 740 Milliards de dinars ;*
- *La réduction de la dette publique*

Il s'agit en fait d'un véritable budget de l'Etat (pour illustration : le montant recouvré en 2007 – 1739 Milliards de DA- est presque du même niveau- 1951 Milliards de DA-, que celui des recettes budgétaires), dont le suivi échappe totalement au contrôle du Parlement . En effet, ses recettes et dépenses ne sont pas budgétisées. Cette pratique pose la problématique de la transparence financière, élément clef de la Gouvernance.

Le souci permanent de promouvoir les exportations hors hydrocarbures, a amené les pouvoirs publics à créer, par le biais de la loi de finances complémentaire pour 2007, le compte d'affectation spéciale n° 302-084 intitulé « Fonds spécial de promotion des exportations », destiné à financer l'effort dans le domaine, déployé par les opérateurs économiques concernés.

Les articles 117 et 124 de la loi finances pour 2003, permettent d'illustrer la nécessité d'un tel texte de loi pour clôturer un compte d'affectation spéciale, comme celui du « Fonds spécial d'indemnisation » n° 302-029

5.3.1.3 LES COMPTES D'AVANCES :

Les modalités de fonctionnement de cette catégorie de comptes spéciaux du trésor sont formalisées à l'article 58 de la loi relative aux lois de Finances.

Il apparaît ainsi qu'ils décrivent les opérations d'attribution ou de remboursement des avances que le trésor public est autorisé à consentir dans la limite des crédits ouverts à cet effet.

Les comptes d'avances se caractérisent par les aspects suivants :

- *Un compte d'avances distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs ;*
- *Sauf disposition contraire d'une loi de finances, les avances consenties par le trésor public à des organismes publics sont exemptes d'intérêts ;*
- *Les avances doivent être remboursées dans un délai maximum de deux ans ; au delà du délai de deux ans, l'avance non remboursée peut :*
 - *soit faire l'objet d'un nouveau délai de deux ans maximum avec application éventuelle d'un taux d'intérêt pour cette période ;*
 - *soit être transformée en prêt.*

5.3.1.4 LES COMPTES DE PRETS :

Au regard des dispositions des articles 59 et 60 de la loi relative aux lois de finances, ils sont décrits comme une catégorie de comptes spéciaux du trésor ouverts dans les écritures du trésor public retraçant les prêts consentis par l'Etat dans la limite des crédits ouverts à cet effet, soit au titre d'opération nouvelle, soit au titre de consolidation d'avances.

Les comptes de prêts se caractérisent par trois aspects essentiels :

- *Les prêts sont d'une durée supérieure à quatre ans : certains d'entre eux sont le résultat de la transformation des avances consenties au titre des comptes d'avances ;*
- *Sauf dispositions contraires d'une loi de finances, les prêts consentis par le trésor public sont productifs d'intérêts ;*
- *Le montant de l'amortissement en capital des prêts de l'Etat est pris en recettes au compte du prêt correspondant.*

L'article 23 de la loi n° 84-17 modifiée et complétée classe les prêts et avances parmi les charges permanentes de l'Etat. L'article 11 intègre les remboursements en capital des prêts et avances, consentis par l'Etat sur le budget général et les intérêts y afférents, parmi les ressources du budget général. Quant aux opérations de trésorerie, elles sont différenciées des dépenses et des recettes même provisoires et font l'objet de dispositions distinctes aux articles 15 et 30 (l'ordonnance du 02/01/1959) et 62 de (la loi du 7 juillet 1984). En vertu de ces articles, elles comprennent uniquement les opérations d'emprunt et de dépôt . Ces opérations sont retracées dans des comptes de trésorerie hors budget « dans des conditions fixées par voie réglementaire » (article 62 de la loi modifiée et complétée relative aux lois de Finances).

5.3.1.5 LES COMPTES DE REGLEMENT AVEC LES GOUVERNEMENTS ETRANGERS :

Cités à l'article 61 de la loi, ils sont décrits, comme une catégorie de comptes spéciaux du trésor ouverts dans les écritures du trésor public, pour retracer des opérations réalisées en application d'accords internationaux dûment approuvés.

Le découvert annuellement autorisé, pour chacun d'entre eux, a un caractère limitatif (crédits limitatifs).

SOUS-SECTION 6 :

LA SEPARATION DES ORDONNATEURS ET DES COMPTABLES :

C'est un principe de droit budgétaire (article 55 de la loi n° 90-21 du 15 Août 1990 relative à la Comptabilité Publique) selon lequel les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable public sont incompatibles. Cette incompatibilité s'étend également aux conjoints des ordonnateurs qui ne peuvent être, en aucun cas, leurs comptables assignataires (article 56 de la loi sus-citée).

Les ordonnateurs et les comptables publics sont les agents essentiels de l'exécution du budget, agissant conformément au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables.

La justification du principe :

*Ce principe a été imposé pour permettre d'obtenir une saine gestion des finances publiques. **Pour cette raison, les règles de la comptabilité publique divisent les opérations d'exécution du budget en deux phases distinctes confiées à des catégories différentes d'agent publics : les ordonnateurs et les comptables**¹. Les conséquences de cette règle sont :*

**la division du travail : les ordonnateurs et les comptables publics ont des compétences et des responsabilités différentes : les ordonnateurs prennent des actes générateurs de dépenses (engagement, liquidation et ordonnancement ou mandatement) et de recettes (constatation et liquidation), mais le maniement des deniers publics (recouvrement et paiement) est réservé aux seuls comptables publics chargés, au nom du ministre des finances, du contrôle des opérations budgétaires;*

**l'unité de caisse : tous les fonds publics étant centralisés au niveau d'une caisse unique sous le contrôle du ministre des finances, il en découle que tous les comptables publics lui sont rattachés hiérarchiquement et dépendent de lui pour leur nomination ;*

1- La politique budgétaire : Manuel VAZQUEZ

**La facilitation du contrôle : les ordonnateurs tiennent la comptabilité des engagements et des ordonnancements, les comptables publics tiennent les comptes de gestion. Le contrôle portant sur le rapprochement des deux comptabilités permet de découvrir les irrégularités éventuelles ;*

**La lutte contre la fraude : en interdisant que le même agent puisse engager une dépense et la payer (ou décider d'une recette et la recouvrer), le principe de la séparation permet d'éviter les risques de fraude du moment que l'ordonnateur et le comptable public se contrôlent mutuellement.*

C'est la loi n° 90-21 sus-citée relative à la comptabilité publique en son article 55 qui énonce que « les fonctions d'ordonnateurs et celles du comptable sont incompatibles ». Ainsi sont traitées séparément les fonctions et les responsabilités qui s'y rattachent aussi bien pour les ordonnateurs (chapitre I du titre II) que pour les comptables (chapitre II titre II).

L'article 56, étend cette incompatibilité de fonctions de ces organes aux relations de parenté susceptibles d'exister entre eux (notamment les conjoints).

Quelles sont les raisons à l'origine de ce principe, Trois types de justifications à la règle de séparation sont évoquées.

La division du travail entre les fonctionnaires permet de spécialiser les agents en tenant compte de leurs aptitudes : les ordonnateurs représentent le pouvoir de décision de la recette par l'émission du titre de recettes et le pouvoir de la dépense par l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement . Quant aux comptables, leur rôle est de recouvrer la recette et payer la dépense ¹ .

Cette justification évoque directement une deuxième justification d'ordre psychologique : l'ordonnateur à un rôle actif puisqu'il décide et le comptable un rôle passif puisqu'il contrôle et paye.

Enfin une troisième justification : le contrôle mutuel . L'exécution des recettes et des dépenses est confiée à deux sortes de fonctionnaires soumis à des hiérarchies différentes.

Le pouvoir législatif a donc institué, par ce type d'organisation, un contrôle réciproque. Ce principe est donc une garantie contre les malversations.

SOUS-SECTION 7 :

LA SPECIALITE DES CREDITS :

Le principe de la spécialité des crédits signifie que les crédits prévus et autorisés dans le budget ne constituent pas une masse globale permettant de faire face indifféremment aux dépenses, mais une série de crédits correspondant à une opération précise, avec un montant fixé¹.

Le principe de la spécialité est cité à l'article 20 alinéa 2 de la loi de 1984 modifiée et complétée, qui énonce que les crédits ouverts par la loi de Finances « ... sont affectés et spécialisés, par chapitre ou par secteur selon le cas groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination... » .

Le principe d'application :

Cette règle concerne la présentation, mais surtout l'exécution des dépenses publiques :

- les crédits sont affectés et spécialisés par chapitre ou par secteur, selon le cas, groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination ;*
- dans une conception stricte de cette règle, les crédits budgétaires inscrits à un chapitre ou à un secteur ne peuvent être utilisés dans un autre chapitre ou dans un autre secteur.*

Les aménagements au principe :

La règle de la spécialité a l'inconvénient d'être trop rigide ; au nom de l'efficacité, des assouplissements dans l'exécution du budget ont conduit à adopter, dans certaines limites, des aménagements au principe. Il s'agit :

- des transferts de crédits ;*
- des virements de crédits ;*
- des crédits globaux.*

SECTION 3 :

LES ETAPES PREALABLES A L'ADOPTION DE LA LOI DE FINANCES

En matière de préparation et d'adoption de loi de finances, la Constitution Algérienne ainsi que la loi du 7 juillet 1984 modifiée et complétée partagent les compétences entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

En vertu du principe de séparation des pouvoirs, la loi de finances de l'année est préparée par le Gouvernement et discutée et contrôlée par le Parlement (Assemblée Populaire Nationale et Conseil de la Nation). Dans ce cadre, le Gouvernement prépare le projet de loi de finances et le dépose sur le bureau de l'Assemblée Populaire Nationale. Il est ensuite transmis à la

1- Abdelhakim SETTI (opus cité)

commission des finances et du budget puis discuté et voté en séance plénière avant d'être transmis, pour adoption, au Conseil de la Nation. Une fois cette loi adoptée et signée par le Président de la République elle est mise en exécution et c'est le Gouvernement qui veille à l'application de ses dispositions.

Avant d'examiner ces étapes, il y a lieu dans un premier temps, de spécifier l'autorité chargée de préparer le projet de loi de finances, avant qu'il ne soit déposé sur le bureau de l'Assemblée Populaire Nationale et mettre en exergue les méthodes d'évaluation des recettes et des dépenses et la problématique liée à la rationalisation des choix budgétaires .

La préparation de la loi de finances est étroitement liée à la prévision budgétaire.

Il est toutefois utile de souligner qu'elle n'est pas une simple étape technique. En effet, la préparation du Budget de l'Etat est liée à la formalisation chiffrée du programme annuel du Gouvernement. Décider le budget, c'est rendre exécutoire, un programme fondé sur des décisions politiques .

La préparation du projet de loi de finances relève du pouvoir exécutif. Elle est menée sous la supervision du premier Ministre et coordonnée par le Ministre des Finances .

SOUS-SECTION 1 :

LES ORGANES CHARGES DE LA PREVISION BUDGETAIRE

La prévision budgétaire incombe au Ministre des Finances , lequel procède à l'évaluation des ressources, établit les prévisions en matière de dépenses de fonctionnement et d'équipement à caractère définitif pour satisfaire aux besoins des différents départements ministériels et met en œuvre les procédures et les actions relatives à la présentation et au vote de la loi de finances. Pour accomplir ces missions, le Ministre des Finances recourt , aux compétences des structures spécialisés suivantes, placées sous sa tutelle et dont les prérogatives et missions sont codifiées par le Décret exécutif n° 07-364 du 28 Novembre 2007, portant organisation de l'Administration Centrale du Ministère des Finances :

- La Direction Générale du Budget : structure, chargée de la politique budgétaire, de la rationalisation des dépenses liées au budget de fonctionnement et au budget d'équipement de l'Etat, du suivi de l'exécution budgétaire, etc. ;*
- La Direction Générale du Trésor : structure, chargée de la mise en œuvre des politiques de gestion d'intervention de l'Etat par le biais du Trésor, de la dette publique et engagements de l'Etat, d'assurer la*

couverture des besoins financiers liés à l'exécution du budget de l'Etat etc... ;

- *La Direction Générale de la Comptabilité : structure, chargée de la centralisation des informations financières, comptables et budgétaires, de la réglementation liée à la comptabilité, l'organisation des informations financières, comptables et budgétaires etc... ;*
- *La Direction Générale de la Prévision et des Politiques : structure , chargée des statistiques, des prévisions et des synthèses macro-économiques et financières, etc. ;*
- *La Direction Générale des Relations Economiques et Financières Extérieures: structure, chargée de la mise en œuvre de la coopération financière avec l'extérieur, de la négociation des accords de prêts internationaux etc... ;*
- *La Direction Générale des Impôts : structure, chargée de la législation fiscale de l'analyse et du contrôle de gestion des services fiscaux etc... ;*
- *La Direction Générale des Douanes : structure, chargée du contrôle et de l'évaluation des flux d'échanges internationaux de biens et de services etc...;*
- *La Direction Générale du Domaine National : structure, chargée des opérations domaniales et du cadastre , du recouvrement des produits domaniaux et du contrôle de l'utilisation des biens relevant du domaine privé et public de l'Etat etc ;*

La prévision budgétaire consiste à évaluer le montant probable des ressources publiques et celui des dépenses publiques, susceptibles d'être inscrites dans la loi de Finances , selon une méthodologie explicitée ci-après.

SOUS-SECTION 2 :

LE MODE D'EVALUATION DES PREVISIONS BUDGETAIRES :

La prévision économique, se fonde à la fois sur l'évaluation des recettes et sur celle des dépenses.

En ce qui concerne les recettes : le Ministre des Finances se livre à une évaluation préalable aussi précise que possible. Cette évaluation est effectuée sur la base de statistiques économiques et des perspectives économiques.

En général, la prévision des recettes, pour être la plus fiable possible, se fonde sur des hypothèses économiques, à savoir notamment l'accroissement du P.I.B, la consommation et l'épargne, tout en tenant compte également de l'évolution des investissements productifs, des prix, des revenus imposables et de la masse salariale globale.

Les principaux indicateurs d'orientation de la politique de finances publiques pris en compte, sont le taux d'inflation, la pression fiscale, le niveau

de la dette publique, l'épargne budgétaire, les prévisions de recettes en devises engendrées par l'exportation des hydrocarbures.

Il est donc tenu compte en outre, des réalisations en matière de recouvrement au titre des deux dernières années et de leur évolution. Il est établi un comparatif entre les ressources en matière de recettes ordinaires et les recettes pétrolières du projet du budget par rapport aux ressources en matière de recettes ordinaires et de recettes pétrolières de l'année précédente. L'opération pour être correctement approximée prend comme base de référence l'exécution du budget des deux années précédentes.

Toutefois, il convient d'y apporter des correctifs, en tenant compte de l'évaluation de la matière imposable, des perspectives de recouvrement, des prévisions économiques, etc.

En ce qui concerne les dépenses : la méthode consiste à les évaluer directement à partir des crédits précédemment ouverts (budget de l'année en cours) et des besoins exprimés par les divers départements ministériels.

Le «cadre budgétaire annuel» est fixé compte tenu, d'une part, de la politique budgétaire du Gouvernement et d'autre part, du montant probable des ressources publiques.

Les prévisions quantitatives sur les finances publiques des administrations fondées sur des perspectives budgétaires à long terme ne figurent pas dans les documents budgétaires, quoique une situation consolidée sur l'exécution du budget de l'Etat est formalisée mensuellement sur la base des documents comptables élaborés par l'Agence Comptable Centrale du Trésor.

Le budget de l'Etat est accompagné d'un rapport de présentation consignait les principaux paramètres macro-économiques (croissance économique mesurée à travers le PIB, inflation, commerce extérieur, taux de change etc..).

Une projection de trois ans de ces indicateurs est également présentée dans le rapport.

Les hypothèses de projection sont corrigées en fonction de variations significatives qui interviennent en cours d'exercice.

La note de présentation accompagnant le projet de loi de finances décrit les nouvelles mesures proposées, formulées dans un exposé des motifs et l'incidence financière qui en découle.

En raison de la volatilité des ressources budgétaires dans leur composante fiscalité pétrolière, un Fonds de Régulation des Recettes a été créé

en 2000, pour faire face à d'éventuelles perturbations dans les hypothèses d'évaluation du budget de l'Etat.

Par ailleurs, dans une telle situation, intervient en général une loi de finances complémentaire, qui corrige la loi de finances initiale en tenant compte de nouvelles données.

Les phases de la prévision budgétaire :

Un état synoptique est établi à titre illustratif (page 90) " Note d'orientation du Ministère des Finances "

La prévision budgétaire s'effectue en trois phases par les services du ministre des finances.

La première phase :

La première phase consiste à définir la politique budgétaire pour l'année à venir, en tenant compte de l'évolution des recettes et des dépenses.

Pour ce faire, le Ministre des Finances se fonde sur les informations économiques et statistiques (perspectives de croissance, taux d'inflation prévisionnel, perspectives des recettes et dépenses, etc.).

La deuxième phase :

Pour établir les prévisions budgétaires, le Ministre des Finances adresse chaque année vers le mois d'avril à l'ensemble des ordonnateurs du budget général de l'Etat et des walis, une directive portant «cadre budgétaire annuel» indiquant les éléments et les orientations générales devant servir de base à l'élaboration des propositions budgétaires.

Dans le cadre de la mise en oeuvre des dispositions relatives à l'élaboration des propositions budgétaires, les ordonnateurs procèdent à une évaluation de leurs besoins comprenant aussi bien les dépenses courantes nécessaires au fonctionnement de leurs services que les dépenses d'équipement de l'Etat.

Ces besoins sont exprimés à travers des canevas joints au «cadre budgétaire annuel» et transmis au ministre des finances dans le respect des délais prescrits, en vue de la finalisation du projet de loi de finances.

Lors de la deuxième phase, chaque ministre doit faire parvenir avant la fin du mois de juin ses propositions de crédits au ministre des finances. Des négociations budgétaires se déroulent ensuite entre les représentants des ministères et les fonctionnaires de la Direction Générale du Budget à l'effet d'arbitrer les grandes masses de dépenses pour chaque département ministériel (dépenses de fonctionnement) et pour chaque secteur (dépenses d'investissement et dépenses en capital).

**NOTE D'ORIENTATION DU
MINISTRE DES FINANCES
(avant le 15 Mars)**

MINISTERES
SECTORIELS

ADMINISTRATION
SPECIALISEE

INSTITUTION
DOTE DE
L'AUTONOMIE
FINANCIERE

WALIS

PROPOSITIONS BUDGETAIRES
(Avant le 15 Mai)

PRE-ARBITRAGE
1^{er} Juin-15 Juillet

MINISTRE DES FINANCES

REDACTION RAPPORT
AVANT PROJET DE BUDGET
D'EQUIPEMENT

CONSEIL DU GOUVERNEMENT

CONSEIL DES MINISTRES
POUR APPROBATION

PROJET DE BUDGET
Avant le 30 Septembre

LOI DE FINANCES

PARLEMENT POUR ADOPTION
LOI DES FINANCES

MINISTRE DES FINANCES

Document téléchargé depuis www.pnst.cerist.dz CERIST

Il est à souligner que des opérateurs économiques, regroupés le plus souvent en Associations Patronales formulent des propositions de leur propre initiative, à l'effet d'introduire des dispositions de nature à améliorer les conditions d'activité du secteur qu'ils représentent (baisse ou suppression de taux de droits de douanes ou d'impositions fiscales, facilitation en matière d'acquisitions domaniales etc...)

La troisième phase :

La finalisation de l'avant-projet de loi de Finances consiste en l'évaluation du montant des ressources et des dépenses publiques susceptibles d'être inscrites dans ce projet.

Compte tenu de l'importance du rôle du budget comme instrument d'action économique, il est nécessaire que la préparation du projet de loi de finances, soit orientée en fonction des objectifs économiques qu'il s'agit d'atteindre.

La troisième phase consiste à effectuer des mises au point puis à dresser un état évaluatif des recettes et des dépenses susceptibles d'être inscrites dans le projet de loi de finances :

- l'évaluation des crédits destinés aux dépenses de fonctionnement repose sur la nature des crédits : crédits évaluatifs, crédits provisionnels, crédits limitatifs ;*
- l'évaluation des crédits destinés aux opérations d'investissement s'effectue en fonction des autorisations de programme à accorder (programme ancien et nouvelles opérations à inscrire) et crédits de paiement (annuels).*

Au terme de la troisième phase, le Ministre des Finances, élabore le projet de loi de finances conformément à la structure décrite précédemment .

Une fois élaboré, ce projet fait l'objet d'un examen en Conseil du Gouvernement .

Une fois approuvé par le Conseil du Gouvernement et éventuellement complété et amendé lors de son examen par le Conseil des Ministres, l'avant – projet devient « projet de loi de finances ». Le Secrétaire Général du Gouvernement se charge de le déposer sur le bureau de l'Assemblée Populaire Nationale, vers le mois de septembre (au plus tard le 30 septembre, nouvel article 67 de la loi relative aux lois de finances).

La phase parlementaire :

Il est à rappeler que depuis la révision constitutionnelle du 28 novembre 1996, le pouvoir parlementaire n'est plus exercé par une seule assemblée.

L'article 98 de la nouvelle constitution, le partage entre deux chambres : l'A.P.N et le Conseil de la Nation.

La compétence financière du pouvoir législatif est définie par la Constitution.

En effet, l'article 122 de la constitution réserve notamment au domaine de la loi :

- l'adoption du plan national ;*
- le vote du budget de l'Etat ;*
- la création, l'assiette et le taux des impôts, contributions, taxes et droits de toute nature ;*
- le régime douanier ;*
- le règlement d'émission de la monnaie et le régime des banques, du crédit et des assurances.*

SOUS-SECTION 3 :

LE DEPOT DU PROJET DE LA LOI DE FINANCES AUPRES DU BUREAU DE L'ASSEMBLEE POPULAIRE NATIONALE :

Le projet de loi de finances doit être déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée Populaire Nationale au plus tard, le trente (30) septembre de l'année précédant l'exercice en cause.

Aussitôt après, le projet de loi de finances est soumis par le président de l'Assemblée Populaire Nationale (A.P.N.), à l'examen de la commission des finances et du budget.

Le projet de loi de finances est discuté en commissions puis en séance plénière.

Son examen et son vote sont soumis aux règles générales de la procédure législative et à des règles particulières.

Cet examen se traduit, après audition des Ministres, par l'élaboration de rapports portant sur tous les aspects de la loi de finances et sont destinés à être exposés en séance plénière de l'Assemblée Populaire Nationale (A.P.N.).

La compétence financière du pouvoir législatif :

Les moyens d'information dont le parlement dispose, sont formalisés dans les documents susceptibles de lui permettre d'exercer son contrôle : annexes au projet de loi de finances, rapport préliminaire qui définit l'équilibre économique et financier, rapports et bilans transmis par le Gouvernement, rapport annuel de la Cour des Comptes, rapport de l'Inspection Générale des Finances, projet de loi de règlement budgétaire etc...

Les Parlementaires font souvent état d'une restriction à la liberté d'action des députés en matière financière prévue non seulement par les textes constitutionnels mais aussi par les règlements intérieurs des institutions législatives Algériennes, due à l'inconsistance des documents remis à la Commission des Finances et du budget .

Il est à relever que les droits des parlementaires, en matière d'initiatives, ont été limités par l'article 121 de la Constitution du 28 Novembre 1996 qui énonce : «Est irrecevable toute proposition de loi qui a pour objet ou pour effet de diminuer les ressources publiques ou d'augmenter les dépenses publiques, 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 de dépenses publiques».

SOUS-SECTION 4 :

LA PROCEDURE D'ADOPTION DE LA LOI FINANCES

4.1 LE VOTE DES LOIS DE FINANCES :

Pour simplifier et accélérer les procédures de vote des lois de finances par le Parlement, l'article 70 de la loi n° 84-17 modifiée et complétée relative aux lois de finances institue le système du vote global.

Dans ce cadre, sont votés globalement :

- les recettes du budget général de l'Etat ;*
- les dépenses de fonctionnement, réparties par département ministériel ;*
- les dépenses à caractère définitif réparties, par secteur ;*
- les recettes et les dépenses de chaque budget annexe ;*
- les plafonds de dépenses autorisées dans les conditions fixées par la loi relative aux lois de finances, pour chaque catégorie de comptes spéciaux du trésor.*

Après son adoption par l'Assemblée Populaire Nationale, le projet de loi de finances est soumis au vote du Conseil de la Nation.

4.2 LE DELAI D'ADOPTION DE LA LOI DE FINANCES :

L'Assemblée Populaire Nationale dispose d'un délai de 47 jours à compter de la date du dépôt du projet de loi de finances pour l'étudier, en débattre, l'amender et se prononcer. La commission des finances et du budget se livre à un véritable marathon pour respecter les délais. Le Conseil de la Nation dispose de 20 jours . S'il ne peut amender le texte en vertu de la Constitution, il peut cependant le rejeter, ce qui constitue en fait un droit de veto. En cas de désaccord entre les deux chambres du parlement, la commission paritaire est convoquée par le Premier Ministre et dispose d'un délai de 8 jours

pour se prononcer (alinéa 4 de l'article 120 de la constitution). En cas de non-adoption par les deux chambres , le projet est promulgué par ordonnance.

La sanction des délais :

Des dispositions spéciales permettent de pallier les retards dans le vote de la loi de finances :

- En cas de non adoption de la loi de finances dans le délai imparti, le Président de la République la promulgue par ordonnance ;*
- Conformément aux dispositions de l'article 69 de la loi relative aux lois de finances et dans le cas où la date d'adoption de la loi de finances de l'année ne permet pas l'application de ses dispositions à la date du premier janvier de l'exercice en cause :*
 - Les recettes du budget général de l'Etat continuent provisoirement à être exécutés, conformément aux conditions, aux taux et aux modalités de recouvrement en vigueur, en application de la loi de finances précédente ;*
 - Les dépenses de fonctionnement du budget général de l'Etat continuent provisoirement à être exécutés, à concurrence d'un douzième mensuellement et pendant une durée de trois mois, du montant des crédits ouverts au titre de l'exercice budgétaire précédent ;*
 - Les crédits d'investissement du budget général de l'Etat continuent provisoirement à être exécutés, à concurrence du quart 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 ;*
 - Les projets de budgets annexes et les dispositions à caractère législatif applicables aux comptes spéciaux du trésor continuent à être exécutés conformément aux dispositions législatives et réglementaires qui les régissent avant le début du nouvel exercice budgétaire.*

En pratique, cette clause n'a jamais eu à être mise en jeu en Algérie.

SYNTHESE DU CHAPITRE II

TITRE I

Le chapitre II, intitulé " Le Budget Général de l'Etat : expression financière et économique de la loi de finances", développe la mise en œuvre de la loi de finances sous l'angle strictement budgétaire. Ce chapitre comprend quatre (04) sections.

La section 1 décrit aux sous-sections 1 et 2, les modalités de mise à disposition des ordonnateurs, des dotations budgétaires qui leur sont allouées. Au niveau de la section 2, il est fait la distinction dans le mode de gestion, entre l'exécution du budget de fonctionnement (sous-section1) et celui du budget d'équipement (sous-section2) en établissant la différenciation entre ces deux catégories de dépenses.

Dans la continuité des éléments développés ci- dessus, les données contenues dans la section 3 établissent l'environnement juridique ainsi que les acteurs concernés par la dépense publique. C'est ainsi que :

- *l'ordre d'exécution de la dépense publique est sérié à la sous-section 1 ;*
- *le type, le mode et le contenu du contrôle des dépenses engagées sont relatés aux sous-sections 2 et 3;*
- *les documents et les actes réglementaires donnant naissance à l'engagement et au paiement ainsi que leur mode d'ordonnancement et leurs règles de présentation sont décrits et répertoriés à la sous-section 4 ;*
- *la formalisation de l'approbation ou du défaut d'engagement d'une dépense, est décrite à la sous-section5 ;*
- *le rôle et la responsabilité du contrôleur financier sont résumés aux sous-sections 6 et 7.*

La section 4 clôture le chapitre 2, pour établir les principes cardinaux de la comptabilité publique fondés sur la séparation de l'ordonnateur et du comptable. Le rôle et la responsabilité de chacun des acteurs de la dépense publique (l'ordonnateur et le comptable) y sont ressortis.

CHAPITRE II:

LE BUDGET GENERAL DE L'ETAT : EXPRESSION FINANCIERE ET ECONOMIQUE DE LA LOI DE FINANCES

SECTION 1 :

L'ENTREE EN VIGUEUR DE LA LOI DE FINANCES :

Dès son adoption par le Parlement, la loi de finances doit être promulguée et publiée au Journal officiel de la République Algérienne Démocratique et Populaire.

La loi de finances de l'année entre en vigueur le premier janvier.

Pour le Parlement, il s'agit de l'ouverture de crédits ; pour le Gouvernement, c'est la répartition par chapitres et secteurs. Quant aux ministres, c'est la sous-répartition par secteurs, préalable comptable indispensable à l'utilisation des crédits.

Les articles 20 à 21 de la loi relative aux lois de Finances établissent la nomenclature budgétaire relative aux crédits ouverts par la loi de finances.

Il est à noter, que c'est à la disposition des départements ministériels que sont mis les crédits ouverts par la loi de finances (art 20 de la loi du 7 juillet 1984). Autrement dit, ce sont eux qui utilisent les deniers publics.

SOUS-SECTION 1 :

L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES :

1.1 L'EXECUTION FINANCIERE DU BUDGET DE L'ETAT :

Un état synoptique est établi à titre illustratif (page 97) " Schéma des relations budgétaires "

L'exécution de la loi de finances, suppose la disponibilité de ressources permanentes (fiscales, domaniales, etc.), pour permettre au Gouvernement de procéder aux opérations de trésorerie : c'est l'exécution financière de la loi de finances.

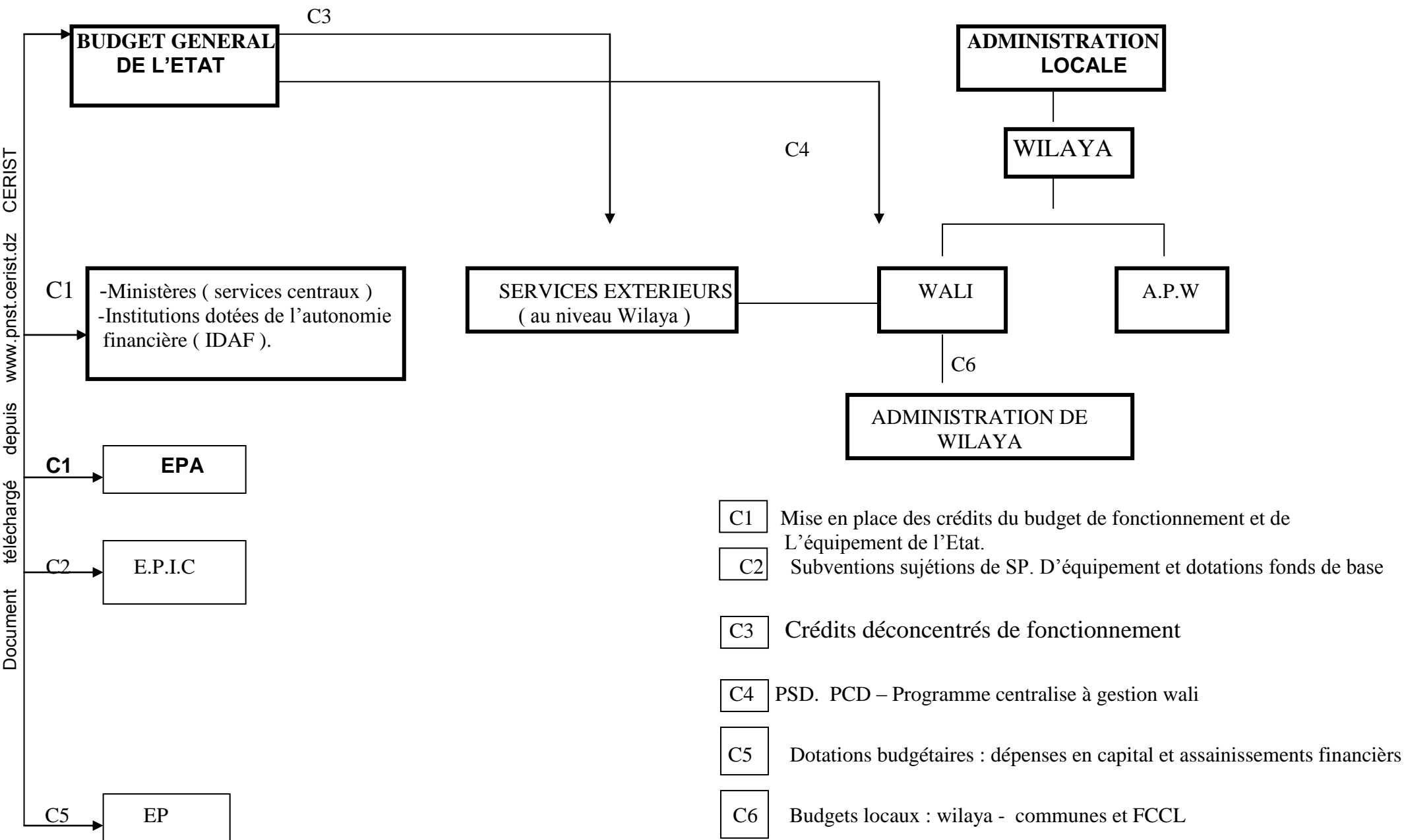
On entend par exécution de la loi de finances, l'ensemble des décisions prises par le pouvoir exécutif (Gouvernement) pour effectuer le recouvrement des recettes et la consommation des crédits votés par le Parlement¹.

L'exécution de la loi de finances comprend donc obligatoirement :

- les modalités d'exécution juridique ;*
- les moyens d'exécution financière.*

1-QUEROL (F) (opus cité précédemment)

SCHEMA DES RELATIONS BUDGETAIRES



Après la promulgation et la publication de la loi de finances, le Gouvernement procède à la répartition des crédits budgétaires.

Ces crédits sont répartis et mis à la disposition :

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

Les crédits budgétaires sont affectés et spécialisés, conformément à la nomenclature budgétaire, par chapitre budgétaire pour les dépenses de fonctionnement et à la nomenclature des investissements publics, par secteur et sous-secteur, pour les dépenses d'équipement à caractère définitif.

1.2 LA REPARTITION DES CREDITS BUDGETAIRES :

La loi de finances, votée selon les modalités décrites précédemment ne peut être appliquée qu'après répartition des crédits budgétaires. Il est à rappeler à ce sujet que les dépenses publiques comprennent :

- les dépenses de fonctionnement ;*
- les dépenses d'équipement à caractère définitif.*

1.3 L'EXECUTION DU BUDGET DE FONCTIONNEMENT :

Le budget de fonctionnement désigne la partie du budget général de l'Etat comprenant les dépenses de fonctionnement, pour assurer la couverture des charges ordinaires liées au fonctionnement des services publics .

L'article 20 de la loi du 7 juillet 1984 précise que les dépenses de fonctionnement sont réparties par chapitre .

Les dépenses de fonctionnement sont soumises donc à une nouvelle répartition une fois les crédits ouverts dans la loi de finances.

La partie liée à la répartition par chapitre relève des compétences de l'exécutif . En effet, une fois le budget adopté, des décrets de répartition par chapitre sont pris par le Gouvernement . Il s'agit donc de décrets Présidentiels ou de décrets exécutifs énumérant les chapitres alloués aux départements ministériels pour bénéficier de crédits ouverts au titre des dépenses de fonctionnement.

Dans le budget général de l'Etat, les dépenses de fonctionnement sont regroupées en quatre titres.

On distingue :

- *les charges de la dette publique et dépenses en atténuation des recettes (dette intérieure, dette extérieure ; dégrèvements fiscaux, remboursement d'impôt, etc.)*
- *les dépenses relatives aux moyens des services (rémunérations d'activité Pensions et allocations ; charges sociales ; matériel et fonctionnement des services ; travaux d'entretien ; subventions de fonctionnement ; dépenses diverses, etc.) ;*
- *les interventions publiques (actions éducatives, culturelles, économiques et sociales).*

Les crédits destinés aux dépenses de fonctionnement sont répartis par ministère (y compris les crédits ouverts au titre du budget de la Présidence de la République et du budget des charges communes) et figurent dans la partie de la loi de finances (Etat «B») intitulée «répartition par département ministériel des crédits ouverts au titre du budget de fonctionnement».

1.4 LA REPARTITION PAR CHAPITRE : LES DECRETS DE REPARTITION

La répartition par chapitre, entre les différents ministères, des crédits ouverts au titre des dépenses de fonctionnement par la loi de finances est effectuée par décret de répartition.

- *Pour la Présidence de la République et le Ministère des Affaires Etrangères : c'est un décret Présidentiel*
- *Pour le Premier Ministre et les Ministères : la répartition s'effectue par voie de décret exécutif*

Il s'agit d'un tableau chiffré annexé à un décret exécutif ou présidentiel . Dans ce tableau, les crédits sont ouverts au titre des dépenses de fonctionnement prévues par la loi de finances de l'année. La répartition des crédits s'effectue sous deux titres, le titre III et le titre IV. Ceux-ci s'intitulent respectivement :

-Moyens des services et Interventions publiques;

le titre III est divisé en 7 parties, intitulées comme suit :

1^{ère} partie : Personnel- rémunérations d'activité

2^{ème} partie : Personnel – pensions et allocations

3^{ème} partie : Personnel- charges sociales

4^{ème} partie : Matériel et fonctionnement des services

5^{ème} partie : Travaux d'entretien

6^{ème} partie : Subventions de fonctionnement

7^{ème} partie : Dépenses diverses.

Le titre IV est divisé en 2 parties , comme suit :

3^{ème} partie : Action éducative et culturelle.

4^{ème} partie : Action économique –encouragement et interventions.

Cette présentation des titres est déclinée dans tous les décrets de répartition. Au sein de chaque partie, les chapitres budgétaires sont énumérés, numérotés et correspondent à un montant de crédit déterminé.

Cette règle permet d'identifier les services des ministères, grâce essentiellement aux numéros attribués à ces chapitres . Ceux –ci sont composés de quatre chiffres, le premier correspond au titre, le second à la partie, le troisième à la section et le quatrième au chapitre proprement dit.

Dès la publication des décrets de répartition, l'ordonnateur primaire reçoit directement du ministre des finances les crédits nécessaires à la gestion des services dont il a la charge.

Préalablement à leur consommation, les crédits budgétaires sont répartis selon la nomenclature budgétaire.

SOUS-SECTION 2 :

L'ELABORATION DES BUDGETS OPERATIONNELS:

La répartition des crédits budgétaires implique l'élaboration de documents décrivant de manière détaillée la répartition de ces crédits. Ces documents prennent le nom de «budgets» ou de «fascicules budgétaires».

L'octroi des crédits budgétaires, l'élaboration et, le cas échéant, l'approbation des «budgets» (ou «fascicules budgétaires») autorisent l'exécution des dépenses de fonctionnement et permettent tout à la fois de les engager et de les payer.

2.1 L'ELABORATION DES BUDGETS DES DEPARTEMENTS MINISTERIELS :

Le «budget» (ou «fascicule budgétaire»), document indiquant les crédits nécessaires à la gestion des services dont chaque ministre a la charge, est élaboré conformément à la nomenclature budgétaire.

Le «budget» (ou «fascicule budgétaire») est élaboré, par chapitre et article, par le ministre ordonnateur primaire et soumis à l'approbation du ministre des finances (Direction Générale du Budget).

L'approbation du «budget» (ou «fascicule budgétaire») emporte autorisation d'engagement et autorisation d'ordonnancement.

La loi n° 90-21 du 15 août 1990 relative à la Comptabilité Publique considère en son article 26, le Ministre comme le premier ordonnateur principal chargé de la gestion financière.

Ayant la disposition comptable de ces crédits, il est en droit, en sa qualité d'ordonnateur, d'entamer le processus d'exécution de la dépense publique.

2.2 LA NOMENCLATURE BUDGETAIRE :

La nomenclature budgétaire est un cadre où les crédits sont classés par rubrique entre lesquelles sont classées les différentes catégories de dépenses.

La présentation des dépenses comme des recettes . est déclinée en éléments juridiques et éléments financiers agencés en parties, titres et états annexés . Il est aussi complété par une nomenclature spécifique à la présentation des dépenses.

On distingue donc : les titres, les parties, les chapitres et les articles.

LES TITRES :

Le titre est la rubrique principale existant à l'intérieur du budget général de l'Etat et reprise dans le budget de chaque ministère.

La répartition des crédits budgétaires par titre a pour objet de présenter les dépenses de fonctionnement de chaque ministère en catégories homogènes et uniformes.

LES PARTIES :

Le titre est divisé en parties représentant les crédits ouverts aux ministères dans la mesure où ils exercent une activité correspondante.

LES CHAPITRES :

Les parties sont subdivisées en chapitres regroupant les dépenses d'un service ou d'un ensemble de services selon leur nature ou leur destination.

Le chapitre est l'unité de structure du budget pour l'exécution des dépenses de fonctionnement.

LES ARTICLES :

Le chapitre est décomposé en articles permettant une présentation budgétaire normalisée sous le double aspect de la destination des dépenses et de leur nature économique.

Au nom du principe de spécialité des crédits, les dépenses de fonctionnement sont exécutées par article.

2.3.4.1 L'ELABORATION DES BUDGETS DES INSTITUTIONS DE L'ETAT :

Les «budgets» (ou «fascicules budgétaires») indiquant les crédits nécessités par le fonctionnement des institutions de l'Etat sont élaborés, par chapitres et articles, par les ordonnateurs concernés conformément à la nomenclature budgétaire.

2.3.4.2 L'ELABORATION DES BUDGETS DES SERVICES DECONCENTRES :

Les ordonnateurs primaires notifient aux ordonnateurs secondaires les extraits de délégation de crédits, par chapitre budgétaire.

Sur la base de ce document, l'ordonnateur secondaire procède à la répartition des crédits par articles, conformément à la nomenclature budgétaire de l'ordonnateur primaire concerné.

Lorsque le responsable de l'institution agit en qualité d'ordonnateur secondaire, il procédera à la répartition des crédits budgétaires qui lui sont délégués selon les mêmes procédures que celles applicables aux budgets des services déconcentrés.

La répartition des crédits emporte autorisation d'engagement et autorisation de mandatement.

Cette répartition budgétaire, appuyée par des extraits d'ordonnance de délégation de crédits, est transmise par l'ordonnateur secondaire, au contrôleur financier local et au trésorier de wilaya pour exécution.

SECTION 2 :

LES REGLES PARTICULIERES DE GESTION DES CREDITS ALLOUES DANS LE CADRE DE LA LOI DE FINANCES

LES CREDITS BUDGETAIRES :

Les crédits budgétaires désignent les dotations inscrites dans le cadre de la loi de finances et déterminent la limite des dépenses qu'un ordonnateur est autorisé à engager pendant une année donnée et pour un objet déterminé.

SOUS-SECTION 1 :

L'EXECUTION DU BUDGET DE FONCTIONNEMENT :

1.1 LES CARACTERES GENERAUX DES CREDITS EN MATIERE DE BUDGET DE FONCTIONNEMENT :

Les crédits budgétaires se distinguent selon trois catégories :

- les crédits limitatifs ;*
- les crédits évaluatifs ;*
- les crédits provisionnels.*

Ces trois catégories de crédits doivent faire l'objet de chapitres distincts.

1.1.A LES CREDITS LIMITATIFS

Il s'agit des crédits budgétaires qui ne peuvent être ordonnancés (ou mandatés) au-delà des crédits ouverts par la loi de finances.

Les crédits limitatifs concernent la quasi-totalité des dépenses : la somme qui est allouée à l'ordonnateur constitue un maximum que ce dernier ne pourra dépasser.

1.1.B LES CREDITS EVALUATIFS

Les crédits évaluatifs servent à acquitter les dettes de l'Etat résultant des dispositions législatives ou de conventions dûment ratifiées. Ils s'appliquent également aux frais de justice et aux réparations civiles, aux remboursements de sommes indûment perçues, aux dégrèvements et aux restitutions.

Les crédits évaluatifs échappent à toute prévision, car ils répondent le plus souvent à des obligations de l'Etat : leur évaluation ne dépend pas de l'Etat.

Les dépenses auxquelles s'appliquent les crédits évaluatifs s'imputent, au besoin, au-delà de la dotation inscrite aux chapitres qui les concernent.

1.1.C LES CREDITS PROVISIONNELS

Les crédits provisionnels s'appliquent aux dépenses engagées en vertu d'une loi ou d'un décret dont le montant ne peut correspondre exactement à la dotation budgétaire prévue dans la loi de finances.

En effet, les lois de finances précisent quelles sont les dépenses de fonctionnement qui revêtent un caractère provisionnel .

S'agissant de la loi de finances 2009, l'article 60 (chapitre 4 de la 2^{ème} partie énonce ce qui suit :

« Ont un caractère provisionnel, les crédits inscrits à des chapitres abritant les dépenses de fonctionnement énumérées ci-après :

1/ Rémunérations principales ;

2/ Indemnités et allocation diverses ;

3/ Salaires et accessoires de salaires des personnels vacataires et journaliers ;

4/ Allocations familiales ;

5/ Sécurité sociale ;

6/ Bourses, indemnités de stage, présalaires et frais de formation ;

7/ Subventions de fonctionnement destinées à des établissements publics administratifs nouvellement créées ou mis en fonctionnement au cours de l'exercice ;

8/ Dépenses liées aux engagements de l'Algérie à l'égard d'organismes internationaux (contributions et participations) ».

La liste des chapitres dont les dotations ont un caractère provisionnel, est fixée, chaque année, par la loi de finances.

Les dépenses sur crédits provisionnels ne peuvent être ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts : s'il est constaté, en cours d'année, que ces crédits sont insuffisants, ils peuvent être complétés par prélèvement sur le crédit global correspondant.

La gestion des crédits budgétaires peut donner lieu aux opérations suivantes :

- la délégation de crédits de fonctionnement ;*
- l'annulation des crédits ;*
- le report de crédits ;*
- le rétablissement de crédits.*

1.2 LA DELEGATION DE CREDITS DE FONCTIONNEMENT

C'est l'acte par lequel l'ordonnateur primaire (ou principal) met à la disposition des ordonnateurs secondaires, les crédits nécessaires au fonctionnement des services.

La procédure de délégation de crédits est formalisée par :

- l'ordonnance de délégation de crédits qui regroupe par ordonnateur secondaire et par chapitres budgétaires, les crédits délégués aux différents ordonnateurs secondaires ;*
- l'extrait d'ordonnance de délégation de crédits, destiné à chaque ordonnateur, retraçant le montant des crédits délégués à ce dernier*

L'annulation et le report de crédits

Ces opérations s'effectuent par le biais de textes réglementaires.

Les décrets de transfert de crédits .

L'opération consiste à transférer par voie de décret Présidentiel, des crédits au budget de fonctionnement d'un département ministériel. Le Président de la République est le seul à pouvoir décréter l'annulation d'un crédit applicable au Budget des Charges communes et au chapitre des dépenses éventuelles et ouvrir celui-ci, au profit d'un autre ministère.

Le Décret Présidentiel, peut porter sur la création d'un chapitre et le transfert de crédits au budget de fonctionnement du Ministère concerné applicable au budget des charges communes et au chapitre n° 37-91 Dépenses éventuelles- Provision Groupée, chapitre le plus souvent sollicité. A ce sujet et dans le cadre de la prise en charge de l'incidence financière induite par la mise en œuvre du nouveau statut général de la fonction publique, des transferts de crédits ont eu lieu , par imputation sur le chapitre n° 37-93 « Provision pour la mise en œuvre du système de rémunération découlant du nouveau statut général de la Fonction Publique » du budget des charges communes.

Les crédits objet d'annulation sont toujours ceux applicables au chapitre intitulé : Dépenses éventuelles- provisions groupées.

Ce chapitre, prévu par les dispositions de l'article 21 de la loi du 07 juillet 1984 est doté de crédits, qui peuvent être allouées à des chapitres dotés de crédits provisionnels qui se sont avérés, insuffisants en cours d'année (article 30 alinéa 3 de la loi du 07 Juillet 1984) .

Par contre, le virement de crédits du sein du budget de fonctionnement du Ministère concerné s'effectue par décret exécutif (signé par le Premier Ministre), et pris à l'initiative du Ministre des Finances .

Ces décrets prévus par l'article 32 de la loi de 1984 , sont pris sur rapport du Ministre des Finances .

Les opérations de transfert ou de virement de crédit, n'ont pas le même régime juridique ni les mêmes fonctions. Dans ce cadre, la loi du 7 juillet 1984 précise en son article 33 que :

« Les transferts modifient la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense, sans modifier la nature de cette dernière .

Les virements modifient la nature de la dépense au titre du budget d'un même ministère.

Toutefois, aucun virement de crédits ne pourra être effectué d'un crédit évaluatif ou provisionnel au profit d'un crédit limitatif.

Le montant de chaque virement de crédits doit s'inscrire dans les limites fixées par la loi de finances ».

La répartition des crédits budgétaires s'effectue également par secteurs , pour les dépenses d'équipement comme l'indique l'article 20 de la loi de 1984. Cette répartition est concrétisée en regroupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination.

La modification de la répartition par secteur, des dépenses d'équipement de l'Etat, s'effectue toujours par voie de décret exécutif, en annulant un montant en termes de crédits de paiement et/ou d'autorisations de programme et en procédant à l'ouverture d'un crédit d'un montant équivalent en termes de crédits de paiement et/ou d'autorisation de moyenne

SOUS-SECTION 2 :

L'EXECUTION DU BUDGET D'EQUIPEMENT :

Partie du budget général de l'Etat comprenant les dépenses d'équipement à caractère définitif ,celles –ci sont constituées par les dépenses non

remboursables mises à la charge de l'Etat dans le cadre de l'exécution du programme annuel de développement économique et social de la Nation.

La répartition des crédits destinés au budget d'équipement s'effectue par secteur et par voie législative et cela contrairement aux dépenses de fonctionnement qui sont réparties par chapitre et par voie de décret.

Toutefois, la modification de la répartition par secteur des dépenses d'équipement de l'Etat, s'effectue par voie de décret exécutif.

Les crédits budgétaires ouverts au titre du budget général de l'Etat, pour la couverture des dépenses d'investissement mises à la charge de l'Etat, sont regroupés en trois titres :

- investissements exécutés par l'Etat ;*
- subventions d'investissements accordées par l'Etat ;*
- autres dépenses en capital.*

Ces dépenses s'inscrivent au budget général de l'Etat sous la forme d'autorisations de programme et s'exécutent à travers les crédits de paiement.

La répartition, entre les secteurs, des autorisations de programme et des crédits de paiement apparaît dans l'état «C» annexé à la loi de finances.

Cette répartition distingue :

- d'une part, les autorisations de programme et les crédits de paiement affectés aux investissements ;*
- d'autre part, les autorisations de programme et les crédits de paiement affectés aux opérations en capital.*

2.1 LES AUTORISATIONS DE PROGRAMME :

Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses que les ordonnateurs sont autorisés à engager pour l'exécution des programmes d'équipements publics.

La nomenclature des investissements publics :

C'est une classification méthodique des opérations d'investissements publics.

Le système des autorisations de programme repose sur une nomenclature des investissements. Cette nomenclature vise un triple objectif :

- elle permet la liaison des programmes des investissements publics et les objectifs de satisfaction des besoins en matière de services publics ;*
- elle assure un suivi de l'exécution des investissements publics ;*
- elle facilite les différentes analyses économiques et financières axées sur l'investissement public.*

La nomenclature classe l'investissement en quatre niveaux : le secteur, le sous-secteur, le chapitre et l'article.

LE SECTEUR :

Il correspond à une grande activité ou fonction au niveau global de l'économie (par exemple : secteur de l'habitat).

LE SOUS-SECTEUR :

Il subdivise le secteur en familles d'activités, de branches ou de programmes (exemple : secteur de l'habitat ; sous-secteur : logements).

LE CHAPITRE :

Il constitue l'unité de base de la classification ou un objectif jugé important au sein de l'économie nationale pour être individualisé (exemple : sous-secteur : logements ; chapitre : habitat urbain).

L'ARTICLE :

Il regroupe au sein du chapitre les investissements d'après leur nature ou leur finalité à chaque fois que cela est possible (exemple : chapitre : habitat urbain ; article : créations neuves).

Comme effectivement la spécialisation des crédits par chapitre est soumise à des principes de fonctionnement bien déterminés, celle par secteur fait aussi l'objet d'un certain nombre de règles la régissant . Ces règles sont précisées par les articles 40 à 42 de la loi de 1984 relative aux lois de Finances.

Les autorisations de programme, appelées également autorisations d'engagement, permettent à l'ordonnateur de procéder à l'engagement des dépenses d'équipement à caractère définitif, mais non de les payer.

La consommation des autorisations de programme exige avant engagement, la notification, par le ministre des finances (D.G.B.), aux responsables compétents d'une autorisation de programme répartie par sous-secteur de la nomenclature des Investissement publics.

Cette notification traduit la décision prise par le ministre des finances d'autoriser l'engagement de la dépense d'équipement à caractère définitif et prend, à cet effet, le nom de décision-programme.

La décision-programme conduit, après la phase de maturation, à l'élaboration des décisions d'individualisation (on dit aussi décisions d'inscription).

Les décisions d'individualisation sont prises, selon le cas, par :

- le ministre (ou le responsable) compétent ;*
- le wali ;*

2.2 LES CREDITS DE PAIEMENT :

Les crédits de paiement représentent les dotations annuelles susceptibles d'être ordonnancées, mandatées et payées pour assurer la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes.

L'autorisation de programme n'est qu'un crédit d'engagement. Pour que la dépense d'équipement puisse être réglée, il faut que l'ordonnateur dispose d'un crédit d'une autre nature, résultante obligatoire de l'autorisation de programme, appelé crédit de paiement.

Les crédits de paiement sont votés et accordés en plusieurs budgets successifs, en fonction d'un échéancier prévisionnel de paiements à assurer.

Ces crédits sont notifiés par les responsables compétents aux comptables publics assignataires pour procéder aux paiements des dépenses d'équipement à caractère définitif.

Le paiement est effectué par le comptable public qui procède au règlement de la dépense d'équipement à caractère définitif sur la base de décisions portant répartition des crédits de paiements.

L'exécution des dépenses d'équipement à caractère définitif ne peut être autorisée qu'après accomplissement de deux opérations essentielles :

- l'élaboration et la notification de la décision-programme par le ministre des finances ;*
- l'individualisation du projet par le responsable compétent.*

2.3 LES PROGRAMMES :

En matière de planification financière, le programme désigne un ensemble de moyens permettant d'atteindre un objectif déterminé.

La mise en oeuvre des autorisations de programme et des crédits de paiement varie suivant la nature du programme.

On distingue actuellement quatre grandes catégories de programmes :

- les programmes sectoriels centralisés (P.S.C.) ;*
- les programmes sectoriels déconcentrés (P.S.D.) ;*
- les programmes relevant des plans communaux de développement (P.C.D.) ;*
- le programme complémentaire de soutien à la croissance (P.C.S.C.)*

2.3.1 LES PROGRAMMES SECTORIELS CENTRALISES :

Les programmes sectoriels centralisés (P.S.C.) concernent les équipements publics centralisés des administrations centrales, des

établissements publics à caractère administratif, des institutions dotées de l'autonomie financière et des administrations spécialisées.

Préalablement à leur mise en vigueur, les programmes sectoriels centralisés (P.S.C.) doivent faire l'objet :

- * d'inscription au titre du «budget d'équipement» ;*
- * de notification par le ministre des finances ;*
- * d'individualisation par les responsables compétents.*

Pour être inscrits et individualisés, les programmes et les projets d'équipements centralisés doivent satisfaire aux exigences de la «maturation».

Pour parvenir à cette «maturation» et pouvoir ainsi maîtriser les études du coût et d'évaluation des projets, l'élaboration des «programmes» des opérations à réaliser est indispensable.

En matière de maîtrise d'œuvre, le «programme» est un document préparé en vue de définir et de préciser les données, les besoins, les contraintes et les exigences concernant l'opération envisagée.

Autrement dit, le programme d'une opération désigne l'ensemble des impératifs auxquels doit répondre un projet.

L'élaboration d'un «programme» nécessite des études préalables dites de «définition».

Les études de définition consistent, d'une part, à définir les besoins et les conditions auxquels doivent satisfaire les projets et d'autre part, à fixer les caractéristiques fonctionnelles correspondantes.

Pour ce faire, il est essentiel que les responsables compétents élaborent en temps voulu et avec le plus grand soin les «programmes» des opérations et les remettent au maître d'œuvre en vue de l'établissement d'une «esquisse» et d'un «avant-projet» permettant ainsi de passer au stade de la réalisation comprenant une phase «conception» et une phase «exécution».

Des «programmes» imprécis ou improvisés sont générateurs de retards dans la réalisation, de dépassements dans les prix et altèrent souvent la qualité de l'ouvrage.

Un bon «programme» et une bonne «maturation» doivent, en principe, conduire à la fois à une évaluation réelle du coût de l'opération, à une détermination correcte du délai de réalisation du projet et à une pérennité de l'ouvrage.

La «maturation» se décompose en deux phases :

- une maturation dite «suffisante» ;*
- une maturation dite «achevée».*

La maturation dite «suffisante» constitue un préalable à l'inscription, au titre du budget d'équipement, des programmes sectoriels centralisés ; la maturation dite «achevée» implique l'individualisation des projets.

L'inscription des programmes sectoriels centralisés :

L'inscription des programmes et projets d'équipements centralisés au titre du «budget d'équipement» est conditionnée par la mise en oeuvre du processus de maturation dite «suffisante».

La maturation dite «suffisante» :

La maturation est dite «suffisante» lorsqu'elle permet de déduire que les programmes et projets à inscrire au «budget d'équipement» sont susceptibles de connaître un début de réalisation dans l'année.

Le dossier de maturation dite «suffisante» :

Au regard de la maturation dite «suffisante», les responsables compétents proposent au ministre des finances (D.G.B.), l'inscription, au titre du «budget d'équipement», des programmes et projets centralisés à réaliser.

Pour ce faire, ces responsables, constituent un dossier de maturation comprenant les éléments d'appréciation suivants :

- l'étude de faisabilité ;*
- le mode prévisible de réalisation ;*
- les éléments justifiant l'opportunité économique et sociale et la priorité qui leur est accordée ;*
- une évaluation de l'impact sur le budget de fonctionnement de l'Etat pour les exercices ultérieurs ;*
- une évaluation du coût en devises convertie en dinars et une indication sur le mode de financement.*

Lorsque la maturation du projet est achevée, l'ordonnateur concerné procède à la constitution d'un dossier technique du projet et le soumet à l'instruction du ministre compétent ou des responsables des institutions et administrations spécialisées, en vue de son inscription sur la base des éléments indiqués dans la décision-programme.

Le dossier technique du projet à inscrire est instruit par le responsable concerné compte tenu des données suivantes :

- un exposé des motifs ;*
- la fiche technique comprenant notamment la consistance physique, les coûts dinars/devises, l'échéancier de réalisation et celui des paiements ;*
- l'étude de faisabilité et les études d'impact ;*
- la stratégie de réalisation et le choix retenu dans le respect des objectifs de développement ;*

- *la coordination intersectorielle nécessaire ;*
- *un rapport d'évaluation faisant ressortir, le cas échéant, la comparaison de différentes variantes (solutions techniques différentes mais équivalentes par rapport à la solution de base, proposées par les candidats aux marchés publics à la demande des services contractants) ;*
- *une évaluation du coût en devise et de son mode de financement ;*
- *les résultats de l'appel d'offres (ou de la consultation) de l'opération concernée, conformément à la réglementation des marchés publics.*

La notification des programmes sectoriels centralisés :

L'acceptation en inscription des programmes et projets centralisés (P.S.C.) par le ministre des finances (D.G.B.) au titre du «budget d'équipement» donne lieu, annuellement, à l'élaboration par celui-ci, des programmes sectoriels centralisés (P.S.C.) et à leur notification, selon le cas, soit aux ministres compétents, soit aux responsables des institutions dotées de l'autonomie financière et administrations spécialisées.

La notification des décisions-programmes :

La notification des programmes sectoriels centralisés est effectuée sous la forme d'une décision, appelée décision-programme, prise par le ministre des finances et indique l'autorisation de programme répartie par sous-secteur de la nomenclature des investissements publics.

La décision-programme couvre le programme neuf de l'année et les réajustements des coûts des programmes en cours de réalisation.

Elle fait également ressortir en annexe les autorisations de programme par projet, la consistance physique et/ou paramètres et indicateurs concernant le programme neuf.

La notification des actions aux ordonnateurs :

Les ministres compétents procèdent, dans la limite de la consistance physique annexée à la décision-programme, à la notification des actions aux ordonnateurs placés sous leur tutelle.

Cette notification se traduit par l'élaboration, par les responsables compétents, des décisions d'individualisation.

L'individualisation du projet :

On parle d'individualisation quand, sur la base du dossier technique du projet, le responsable compétent retient le projet et le désigne nommément.

L'individualisation du projet ne peut avoir lieu que lorsque la maturation du projet est achevée.

La maturation dite «achevée» :

La maturation est dite «achevée» lorsqu'elle se trouve matérialisée par :

- *l'inscription des programmes et projets au titre du «budget d'équipement» ;*
- *la notification de la décision-programme aux responsables compétents ;*
- *la notification des actions par les ministres compétents aux ordonnateurs placés sous leur tutelle.*

Le processus de maturation est fondé sur la disponibilité du dossier technique du projet à réaliser.

Après instruction du dossier technique du projet et lorsque la réalisation du projet est retenue, le service compétent procède à l'individualisation du projet.

L'élaboration de la décision d'individualisation :

L'individualisation du projet se traduit par une décision établie par le ministre compétent ou le responsable compétent à l'indicatif de l'ordonnateur chargé de la réalisation, dans le respect de la consistance physique et de l'autorisation de programme y afférente annexées à la décision-programme.

Le contenu de la décision d'individualisation :

La décision d'individualisation établie au titre des programmes sectoriels centralisés, mentionne, notamment :

- *les caractéristiques et le coût du projet ;*
- *la structure de financement ;*
- *les crédits de paiement pluriannuels ;*
- *les besoins pluriannuels prévisionnels d'importation de biens et services*
- *les impacts prévisibles, notamment en matière d'emploi ;*
- *éventuellement, la part devise et le taux de change utilisé ;*
- *l'échéancier de réalisation du projet.*

Le montant de la décision d'individualisation est à fixer au vu des résultats de l'appel d'offres (ou de la consultation) et doit couvrir soit l'ensemble de l'opération soit, au moins, une tranche fonctionnelle, c'est-à-dire un ensemble cohérent susceptible d'être utilisé isolément dans le cas où les tranches ultérieures ne pourraient faire l'objet de financement.

En cas de fractionnement de l'opération en lots, la décision d'individualisation doit faire ressortir le montant de chaque lot.

La délégation de crédits d'équipement :

La délégation de crédits d'équipement est l'acte par lequel l'ordonnateur primaire délègue aux ordonnateurs secondaires, tout ou partie de l'autorisation de programme et des crédits de paiement.

2.3.2 LES PROGRAMMES SECTORIELS DECONCENTRES :

Les programmes sectoriels déconcentrés (P.S.D.) concernent les programmes d'équipement inscrits à l'indicatif du wali dont l'autorisation de programme par sous-secteur de la nomenclature des investissements publics est notifiée par décision programme du ministre des finances (D.G.B.).

La mise en oeuvre des programmes sectoriels déconcentrés (P.S.C.) est conditionnée par :

- *la notification de la décision-programme au wali ;*
- *l'individualisation du projet par le wali.*

La notification de la décision-programme :

A la différence des programmes sectoriels centralisés (P.S.C.), les programmes sectoriels déconcentrés (P.S.D.) ne sont pas assujettis à la procédure d'inscription au titre du «budget d'équipement».

Il s'ensuit que le ministre des finances (D.G.B.) établit, conformément au «programme annuel d'équipement retenu par le Gouvernement», les décisions programmes puis les notifie annuellement au wali en sa qualité d'ordonnateur unique. La décision-programme fait ressortir en annexe la consistance physique du programme retenu et/ou autres paramètres et indicateurs et recouvre le programme neuf de l'année et le réajustement des coûts des programmes en cours de réalisation.

La mise en oeuvre des décisions-programmes est effectuée par le wali au moyen de décisions d'individualisation des projets.

L'individualisation du projet :

L'individualisation ne peut être décidée par le wali que pour les projets ayant atteint une maturation suffisante permettant de connaître un début de réalisation en cours d'année.

a. L'élaboration de la décision d'individualisation :

La maturation dite «suffisante» implique l'élaboration, par le wali, d'une décision d'individualisation, en se fondant sur les données suivantes :

- *le terrain d'assiette de la construction ;*
- *les études et les éléments justifiant l'opportunité du projet ;*
- *l'évaluation du projet selon les résultats des études ;*
- *l'échéancier de réalisation et de paiement ;*

- *les résultats de l'appel d'offres ou de la consultation de l'opération concernée conformément à la réglementation des marchés publics.*

Après accomplissement de cette formalité, le wali en sa qualité d'ordonnateur unique, avec l'aide des services de la direction de wilaya du budget, élabore et notifie, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires relatives aux attributions et au fonctionnement des services déconcentrés de l'Etat, la décision d'inscription aux services concernés, pour mise en oeuvre.

b. Le contenu de la décision d'individualisation :

Le contenu de la décision d'individualisation, objet des programmes sectoriels déconcentrés (P.S.D.), est similaire à celui de la décision d'individualisation élaborée au titre des programmes sectoriels centralisés (P.S.C.)

SECTION 3 :

L'EXECUTION JURIDIQUE DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT :

La procédure d'exécution du budget général de l'Etat est soumise à l'ensemble des règles de la comptabilité publique.

L'exécution du budget général de l'Etat est assurée, au regard du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables, par deux catégories de fonctionnaires, statutairement séparées :

- *les ordonnateurs ;*
- *les comptables publics.*

L'exécution du budget général de l'Etat est réalisée :

- *en matière de recettes, par des actes de constatation, de liquidation et de recouvrement ;*
- *en matière de dépenses, par des actes d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement (ou de mandatement) et de paiement.*

SOUS-SECTION 1 :

L'EXECUTION DES DEPENSES :

Une fois voté, le budget doit être exécuté, c'est-à-dire que les dépenses doivent être engagées, liquidées, ordonnancées (ou mandatées) et payées.

Les agents de l'exécution du budget :

Une dépense publique, pour son aboutissement, doit se dérouler en quatre phases successives : l'engagement , la liquidation l'ordonnancement, et le paiement .

Les dispositions de l'article 11 de la loi du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique , énoncent à ce sujet que :

« Les opérations de dépenses consistent en l'utilisation des crédits autorisés. Elles se réalisent à travers les actes définis aux articles 19, 20, 21 et 22 ».

L'exécution des dépenses publiques est réalisée en deux phases :

- La première phase est administrative : elle comporte les actes d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement (ou mandatement) de la dépense et incombe aux ordonnateurs ;*
- La deuxième phase est comptable : elle est ponctuée, après la phase administrative, par le paiement des sommes dues, à la diligence du comptable public.*

L'exécution de la dépense comporte donc les actes :

- d'engagement ;*
- de liquidation ;*
- d'ordonnancement (ou de mandatement) ;*
- de paiement.*

1.1 L'ENGAGEMENT

Dans la comptabilité publique, l'engagement est la phase préliminaire d'exécution d'une dépense qui donnera lieu ultérieurement à un paiement.

En vertu de l'article 19 de la loi n°90/21 du 15-8-1990 relative à la comptabilité publique, l'engagement résulte d'un acte précis «par lequel est constatée la naissance d'une dette»; autrement dit, c'est l'acte qui fait naître à l'encontre d'une personne publique une dette de laquelle résultera une charge budgétaire.

L'engagement est l'acte par lequel est constatée la naissance d'une dette.

Première étape de la phase administrative, l'engagement est le fait générateur de la dépense ; il rend l'Etat débiteur, fait naître une dépense à sa charge.

L'acte d'engagement se caractérise par les aspects suivants :

- il ne constitue une dette que lorsque les travaux seront exécutés, les équipements réceptionnés reçues ou la prestation de services réalisée ;*
- il est effectué par les ordonnateurs dans la limite des crédits accordés ;*
- l'engagement n'est budgétairement valable qu'après enregistrement dans la comptabilité des dépenses engagées et visa du contrôleur financier.*

1.2 LA LIQUIDATION

Deuxième étape de la phase administrative, la liquidation de la dépense permet la vérification sur pièces et la fixation du montant exact de la dépense publique.

La liquidation de la dépense est subordonnée aux conditions suivantes :

- *elle intervient après engagement régulier, preuve de la prestation, de la demande de liquidation (facture) et calcul du montant précis de la dette, évalué sur la base de la facture ;*
- *l'ordonnateur constate l'exécution de la prestation : elle implique la vérification de la règle du service fait (mention inscrite au verso de la facture), sur la base des pièces justificatives ;*
- *la liquidation est suivie de l'ordonnancement (ou mandatement).*

1.3 L'ORDONNANCEMENT (OU MANDATEMENT)

L'ordonnancement est l'acte par lequel est donné l'ordre de payer la dépense publique. Il émane d'un ordonnateur (primaire ou secondaire).

Les ordonnances et mandats ne peuvent être émis que sur la caisse du comptable public auprès duquel les ordonnateurs sont accrédités.

Troisième et dernière étape de la phase administrative, l'ordonnancement intervient après engagement et liquidation de la dépense et comporte les pièces nécessaires au comptable public pour qu'il vérifie la régularité de la dépense, l'existence des visas (du contrôleur financier ou de la commission des marchés publics selon le cas) ainsi que les mentions relatives à l'exercice budgétaire, au chapitre et à l'article d'imputation de la dépense publique.

1.4 LE PAIEMENT

Le paiement est l'acte libératoire de la dépense publique.

Plusieurs conditions préalables doivent être remplies pour qu'une dépense publique puisse être payée :

- *le paiement intervient après engagement, liquidation et ordonnancement (ou mandatement) ;*
- *le paiement est effectué par une autorité différente de celle qui a ordonné : le comptable public.*

1.5 LES DEROGATIONS A LA REGLE

Les ordonnateurs ne peuvent ordonner l'exécution de dépenses sans ordonnancement préalable qu'en vertu de dispositions de la loi de finances.

Toutefois, il existe des cas où des dépenses requièrent une certaine rapidité d'exécution et qui à cet égard, peuvent faire l'objet d'un paiement sans ordonnancement préalable. Dans ce cadre ; sont payables sans ordonnancement

préalable (la phase d'ordonnancement intervient après paiement, pour régularisation) :

- les paiements par voie de régies d'avances ;
- le principal et les intérêts dûs au titre des emprunts de l'Etat ainsi que les pertes de change sur le principal ;
- les dépenses à caractère définitif engagées sur concours extérieurs
- les pensions de moudjahidine et les pensions de retraite servies sur le budget de l'Etat ;
- les rémunérations des membres du Gouvernement ;
- les frais et fonds spéciaux.

1.6 LA CLOTURE DES ORDONNANCEMENTS

La date de clôture des ordonnancements et des (mandatements) est fixée au 25 décembre de l'année à laquelle ils se rapportent.

SOUS-SECTION 2 :

LE CONTROLE DES DEPENSES ENGAGEES :

Il est indispensable de contrôler étroitement l'exécution du budget. Le contrôle a d'abord un motif politique : vérifier l'application de la décision du Parlement en matière budgétaire pour amener l'exécutif à ne pas dépasser les crédits qui lui sont alloués ou ne perçoive pas toutes les recettes établies . Il a également un motif financier : éviter les gaspillages et les dilapidations ¹.

Ce contrôle peut être présenté sous trois formes. Le contrôle Administratif, le contrôle Juridictionnel et le contrôle de l'Assemblée Populaire Nationale.

Le contrôle administratif ou le contrôle financier, se réalise à deux niveaux .D'abord, par le contrôleur financier central qui contrôle les opérations de dépenses en examinant leur régularité.

Le contrôle administratif s'effectue également par l'Inspection Générale des Finances (I.G.F).

2.1 LE CONTROLE JURIDICTIONNEL :

En Algérie ce contrôle est exercé par une institution nationale autonome appelée Cour des Comptes.

Selon l'ordonnance du 17 juillet 1995, la cour des comptes s'assure du respect des règles de discipline budgétaire et financière.

2.2 LE CONTROLE POLITIQUE :

1- Les évolutions du contrôle juridictionnel des finances publiques : A. SERHANE

Si l'Assemblée Populaire Nationale vote le budget, il est donc normal qu'elle en contrôle son exécution . Ce contrôle s'effectue en trois temps : à priori, en cours d'exécution et à posteriori.

2.2.1 LE CONTROLE A PRIORI :

Lors de la discussion du projet de loi de finances de l'année, le parlement exerce un contrôle sur l'emploi des deniers publics. A ce titre, il interpelle les membres du gouvernement pendant les débats budgétaires et leur demande des explications sur leur motivation dans la préparation du projet de budget initial.

2.2.2 LE CONTROLE A POSTERIORI :

l'article 3 de la loi du 1^{er} mars 1980 relative à la fonction de contrôle par l'A.P.N énonce que : « l'Assemblée Populaire Nationale exerce un contrôle annuel sur l'utilisation des crédits budgétaires ». Ce contrôle s'effectue lors de la discussion et du vote de la loi de règlement budgétaire à l'effet de connaître l'usage qui est fait des deniers publics.

Pour ce qui est de la loi de règlement budgétaire, on peut relever que seules deux ont été adoptées jusqu'à nos jours.

De ce fait, le Parlement est confronté au problème de méconnaissance de l'usage des deniers publics : compte de résultat de l'année, excédent ou déficit, résultats de la gestion des opérations de trésorerie etc....

SOUS-SECTION 3 :

LE CONTENU DU CONTROLE PREALABLE DES DEPENSES ENGAGEES :

L'engagement constitue l'acte décisif dans l'emploi des crédits budgétaires ; c'est donc au stade de l'engagement qu'il convient d'organiser un contrôle «préventif» ayant pour but d'empêcher l'engagement irrégulier des dépenses publiques ¹.

Pour cette raison, un contrôle préalable portant sur les opérations d'engagement et d'une manière générale, sur tous les actes susceptibles d'entraîner des dépenses a été institué et conféré au ministre des finances, gardien des deniers publics.

Le ministre des finances examine ainsi, par l'intermédiaire de ses agents qu'il nomme par arrêté et qui ne relèvent que de lui, les propositions d'engagements du point de vue de la régularité de la dépense au regard de la réglementation en général et de la réglementation financière, en particulier.

Ces agents, appelés contrôleurs financiers, sont rattachés à la direction générale du budget ; ils le représentent auprès de chaque ministère et institution

1- La nouvelle constitution budgétaire et les méthodes de contrôle : Sophie MAHIEUX

de l'Etat ; dans chaque wilaya fonctionne en outre un contrôle local portant sur les dépenses de l'Etat et de la wilaya.

Au regard des dispositions de l'article 58 de la loi n°90/21 du 15 Août 1990 relative à la comptabilité publique et des articles 9 et 23 du décret exécutif n°92/414 du 14 Novembre 1992 relatif au contrôle préalable des dépenses engagées, le contrôleur financier exerce, au stade des engagements, un contrôle complet, de fond et de forme, portant sur :

- la qualité de l'ordonnateur ;*
- la conformité des engagements et des actes avec les lois et règlements en vigueur ;*
- la disponibilité des crédits budgétaires ;*
- la disponibilité des postes budgétaires ;*
- la régularité de l'imputation de la dépense ;*
- l'existence des visas ou des avis prescrits par la réglementation en vigueur ;*
- la concordance du montant de l'engagement avec les documents justificatifs.*

Le contrôle préalable des dépenses engagées est régi par les dispositions du décret exécutif n°92/414 du 14 Novembre 1992 relatif au contrôle préalable des dépenses engagées, pris en application de la loi n°90/21 du 15 Août 1990 relative à la comptabilité publique, notamment ses articles 58, 59 et 60.

3.1 LE CHAMP D'INTERVENTION DU CONTROLE DES DEPENSES ENGAGEES :

Conformément aux dispositions de l'article 2 du décret exécutif n°92/414 du 14 Novembre 1992, relatif au contrôle préalable des dépenses engagées, le contrôle préalable des dépenses engagées s'applique aux :

- budgets des institutions et administrations de l'Etat ;*
- budgets des établissements publics à caractère administratif ;*
- budgets des wilayate ;*
- comptes spéciaux du trésor ;*
- budgets annexes.*

3.2 L'IMPUTATION REGULIERE DE LA DEPENSE :

Ce contrôle est exercé au nom du principe de la spécialité des crédits selon lequel les crédits budgétaires ne constituent pas une masse globale permettant de faire face indifféremment aux dépenses, mais une série de crédits dont la répartition correspond à un objet déterminé.

L'application de ce principe implique :

- en matière de budget de fonctionnement : les dépenses doivent être correctement imputées aux chapitres et articles budgétaires pour lesquels elles ont été prévues et que ces dépenses sont bien inscrites au budget ;
- en matière de budget d'équipement : les dépenses ne peuvent être imputées que sur les crédits d'engagement affectés, par article et le cas échéant, par lots valorisés (en cas de fractionnement de l'opération par lots), à une opération individualisée dûment traduite par une décision d'inscription (ou d'individualisation) prise par le responsable concerné ;

En vertu de ce principe, il est également interdit aux ordonnateurs de prendre sciemment en violation des formalités prescrites par les lois et règlements des mesures ayant pour objet l'imputation irrégulière d'une dépense dans le but de dissimuler soit un dépassement de crédit, soit d'altérer l'affectation initiale des engagements.

Le décret exécutif n°92/414 du 14 Novembre 1992 relatif au contrôle préalable des dépenses engagées a prescrit des procédures de contrôle qui s'imposent aussi bien à l'ordonnateur qu'au contrôleur financier. Ces procédures portent sur :

- l'engagement de la dépense ;
- la fiche d'engagement ;
- les pièces justificatives ;
- les délais d'exécution du contrôle ;
- la clôture des engagements.

3.3 LA CONFORMITE DES ENGAGEMENTS ET DES ACTES AVEC LES LOIS ET REGLEMENTS :

Consistant à garantir l'emploi régulier des crédits budgétaires, le contrôle des dépenses engagées se traduit par l'interdiction de tout engagement de dépenses qui ne résulterait pas de l'application des lois et règlements en vigueur ou qui ne serait pas justifié¹.

A ce titre, le contrôleur financier est chargé de veiller à la régularité des opérations d'engagements (obligations de faire, interdictions et procédures à suivre) sans toutefois empiéter sur l'appréciation de leur opportunité, c'est-à-dire sans s'immiscer dans la compétence de l'ordonnateur.

3.4 LA DISPONIBILITE DES CREDITS BUDGETAIRES :

Ce contrôle a pour objet de faire respecter le principe selon lequel, d'une part, aucune dépense ne peut être effectuée sans disponibilité de crédits ou en dépassement des dotations limitatives et, d'autre part, les crédits ouverts ou délégués au titre d'un exercice budgétaire ne créent aucun droit de reconduction pour l'exercice suivant.

- M.T. BOUARA (opus cité précédemment)

L'application du principe :

Le contrôleur financier s'assure, d'une part, que les propositions d'engagements sont opérées dans la limite des dotations qu'un ordonnateur est autorisé à faire pendant une année (respect du principe de l'annualité budgétaire) et, d'autre part, que les crédits concernant une dépense ne sont pas épuisés.

Les dérogations au principe :

La législation et la réglementation ont prévu certaines dérogations à cette règle, notamment dans les cas suivants:

- les dépenses sur crédits évaluatifs (dette publique, pensions et rentes à la charge de l'Etat, frais de justice, dégrèvements, etc.) peuvent s'imputer au-delà de la dotation inscrite ; les engagements y relatifs sont accompagnés de toutes pièces justificatives nécessaires à leur identification ;*
- en ce qui concerne les dépenses d'équipement et d'investissement, les autorisations de programme y afférentes sont valables sans limitation de durée (dérogation au principe de l'annualité budgétaire) et jusqu'à leur annulation ;*
- quant aux dépenses de fonctionnement se rapportant à un exercice écoulé, elles ne peuvent être engagées sur le budget de fonctionnement de l'exercice en cours.*

Toutefois, ces dépenses peuvent être engagées sur le budget de l'exercice en cours à condition que le montant des impayés au titre de chaque rubrique, ne dépasse pas le solde correspondant dégagé à la fin de l'exercice écoulé, ou lorsque ces impayés relèvent des charges annexes (redevances téléphoniques, consommation d'électricité, d'eau et de gaz) ;

- s'agissant des comptes spéciaux du trésor, sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte spécial est reporté d'année en année.*

3.5 L'ENGAGEMENT DE LA DEPENSE :

C'est l'acte par lequel est constatée la naissance d'une dette ; autrement dit, l'engagement est l'acte ou le fait dont l'intervention implique une création ou une augmentation de dépenses et à partir duquel il ne dépend plus de la volonté de l'Administration que l'obligation de payer ne naisse pas.

Du point de vue du créancier, l'engagement se présente comme une promesse d'être payé ; du point de vue de l'Administration, il s'analyse comme la consignation d'un crédit¹ .

1- Mimoun LMIMOUNI (opus cité précédemment)

Il faut donc disposer du crédit nécessaire pour faire face à la dépense qui doit découler de l'engagement et réserver ce crédit afin que d'autres opérations ne soient pas engagées sur ce même crédit.

C'est la raison pour laquelle l'engagement financier, opération comptable, doit intervenir en même temps que naît l'engagement juridique :

- l'engagement juridique est l'acte ou le fait impliquant la dépense (par exemple, passation d'un marché ; commande de fournitures ; décision juridictionnelle, en cas d'expropriation ; application d'un statut, pour les traitements, salaires, indemnités, allocations familiales, etc.) ;*
- l'engagement financier est la traduction en comptabilité de cet acte ou fait.*

L'engagement n'est budgétairement valable qu'après enregistrement dans la comptabilité des dépenses engagées et visa du contrôleur financier.

La fiche d'engagement :

C'est un document prescrit par l'Administration permettant l'identification de la nature de la dépense engagée et le suivi des crédits budgétaires.

Tous les engagements donnent lieu à l'établissement par l'ordonnateur d'une fiche d'engagement appropriée, établie en deux exemplaires.

La fiche d'engagement doit être signée et datée par l'ordonnateur qui y appose son sceau.

Elle doit énoncer l'exercice, le libellé de l'article et le crédit sur lequel est imputée la dépense.

La dépense à engager doit être inscrite en chiffres et en lettres, sans blanc, ni rature ni surcharge.

La fiche est accompagnée des pièces justificatives de la dépense.

Les fiches d'engagement des opérations d'équipement et d'investissement comportent les mentions suivantes :

- l'indication du gestionnaire ;*
- le numéro de la fiche formant une série ininterrompue commençant au numéro 1 et se terminant à la clôture de l'opération ;*
- le numéro d'identification de l'opération ;*
- le libellé de l'opération ;*
- l'objet de l'engagement ;*
- l'ancien solde ;*
- l'engagement proposé (montant global) ;*

- le montant de chacune des rubriques (ventilation de l'engagement proposé) ;
- le nouveau solde.

La fiche d'engagement est établie en deux (2) exemplaires de couleurs différentes (feuillet blanc et feuillet bleu).

Le feuillet blanc daté et signé ainsi que le feuillet bleu sont adressés au contrôleur financier, accompagnés de l'acte d'engagement.

Le contrôleur financier appose son visa sur le feuillet blanc et sur l'acte d'engagement, renvoie ces deux documents à l'ordonnateur et conserve le feuillet bleu ainsi qu'un exemplaire de l'acte d'engagement.

L'engagement des opérations d'équipement et d'investissement est toujours précédé d'un visa de prise en compte des décisions d'inscription, de réévaluation, de dévaluation, de modification des caractéristiques, de modification de la structure du coût, etc.

En cas de retrait d'engagement, il sera établi une fiche de retrait d'engagement imprimée en rouge.

Les pièces justificatives :

Ce sont les pièces par lesquelles les ordonnateurs justifient de la régularité de leurs opérations.

Les pièces justificatives sont celles qui sont prescrites par les lois et règlement en vigueur ; elles varient selon la nature de l'opération.

3.5.1 LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT :

En matière de dépenses de fonctionnement, elles sont constituées par des projets de marchés, projets d'avenants, visas écrits de la commission des marchés publics(marchés de fournitures, contrats de transport, etc.), bons de commande, devis ou factures pro forma mentionnant le détail des fournitures, des travaux ou des prestations envisagés ainsi que les prix unitaires et le coût total correspondant, et en ce qui concerne les dépenses du personnel, par les états matrices, les états de paiement des agents vacataires, les états de frais de déplacement, etc.

Les fiches d'engagement porteront des numéros d'ordre qui forment pour chaque chapitre et article budgétaires, une série ininterrompue commençant au numéro 1 et se terminant à la fin de l'exercice.

Elles comportent également, par chapitre et article budgétaires, l'ancien solde, le montant de l'engagement et le nouveau solde.

En vue de faciliter l'identification des dépenses mentionnées sur la fiche d'engagement, les ordonnateurs s'attacheront à porter toutes les précisions utiles dans la partie de la première page qui est réservée aux observations des services et à énumérer à la quatrième page les bons de commandes, les devis, les factures pro-forma, etc., ainsi que leurs montants.

Avant de procéder aux opérations d'engagement de dépenses, l'ordonnateur doit solliciter d'abord un visa de prise en compte des crédits mis à sa disposition, conformément à leurs répartitions par articles budgétaires.

En cas de retrait d'engagement, l'ordonnateur établira une fiche d'économie.

3.5.2 LES DEPENSES D'EQUIPEMENT ET D'INVESTISSEMENT :

En ce qui concerne les dépenses d'équipement et d'investissement, elles comprennent notamment, les bons de commande, devis, factures pro forma, projets de marchés, projets d'avenants, visas écrits de la commission des marchés publics, ordres de services, etc.).

3.5.3 LES DEPENSES EFFECTUEES PAR LES REGIES :

Les dépenses effectuées par les régies ou concernant les remboursements de frais et les charges annexes sont justifiées par des factures définitives.

3.5.4 LES ACTES DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES :

S'agissant des actes de gestion concernant le personnel, les pièces justificatives résultent de l'application des règlements et des statuts (dossiers de recrutement, procès-verbaux des commissions des personnels, etc).

3.5.5 LES ENGAGEMENTS PROVISIONNELS :

Les propositions d'engagements provisionnels font l'objet de visa sans production de pièces justificatives

A l'issue de l'accomplissement des formalités de visa, le contrôleur financier renvoie un exemplaire de ces documents à l'ordonnateur. Une copie de la fiche d'engagement et des pièces justificatives sont conservées par le contrôleur financier.

3.6 LES BUDGETS DES INSTITUTIONS ET ADMINISTRATIONS DE L'ETAT :

Ce sont des fractions du budget général de l'Etat qui décrivent, pour une année civile, les crédits budgétaires nécessaires au fonctionnement des institutions et administrations de l'Etat (par exemple, les budgets de la Présidence de la république, du Premier ministre, des ministères, des services déconcentrés).

3.7 LES BUDGETS DES ETABLISSEMENTS PUBLICS A CARACTERE ADMINISTRATIF :

Ce sont des fractions du budget général de l'Etat qui décrivent les recettes et les dépenses de l'établissement.

On distingue deux types d'établissements publics :

- *les établissements publics à caractère administratif (E.P.A.) ;*
- *les établissements à caractère scientifique, culturel et professionnel (E.P.S.C.P.).*

3.8 LES BUDGETS DES WILAYATE :

Le budget de la wilaya est l'état des prévisions des recettes et des dépenses annuelles de la wilaya. C'est également un acte d'autorisation et d'administration qui permet le bon fonctionnement des services de la wilaya et l'exécution de son programme d'équipement et d'investissement.

SOUS-SECTION 4 :

LES ACTES SOUMIS AU VISA PREALABLE DU CONTROLEUR FINANCIER :

Au regard des articles 5, 6 et 7 du décret exécutif n°92/414 du 14-11-1992 relatif au contrôle préalable des dépenses engagées, les actes ayant pour effet d'engager une dépense sont soumis préalablement à leur signature, au visa du contrôleur financier.

Il s'agit notamment des :

- *actes individuels de gestion des ressources humaines ;*
- *états nominatifs ;*
- *états matrices ;*
- *décisions de subventions ;*
- *délégations de crédits ;*
- *décisions de rattachements de crédits ;*
- *mouvements de crédits ;*
- *dépenses de fonctionnement ;*
- *dépenses d'équipement.*

4.1 LES ACTES INDIVIDUELS DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES :

Ce sont les actes individuels, à l'exception de l'avancement d'échelon, concernant la carrière des agents publics titulaires, stagiaires et contractuels relevant des institutions et administrations publiques.

Le plan annuel de gestion des ressources humaines :

Le plan annuel de gestion des ressources humaines a pour objet d'arrêter les opérations de gestion devant être réalisées au cours de l'année budgétaire.

Ces opérations concernent notamment :

- *les recrutements ;*
- *les promotions ;*
- *les mouvements des personnels ;*
- *les mises à la retraite.*

L'adoption du plan annuel de gestion :

Le plan de gestion de gestion des ressources humaines est établi en fonction des disponibilités budgétaires de chaque institution ou administration publique et des dispositions statutaires et réglementaires en vigueur.

Il est arrêté, selon le cas, en commun accord entre les services centraux ou locaux de l'autorité chargée de la fonction publique et les institutions et administrations publiques concernées dès l'approbation des «budgets» (ou «fascicules budgétaires») de l'exercice considéré et, au plus tard, dans un délai d'un mois à compter de la date de notification de ces «budgets» à l'ordonnateur concerné.

L'adoption du plan de gestion des ressources humaines est subordonnée à la présentation par les gestionnaires des documents suivants :

- *le «budget» ou («fascicule budgétaire») du nouvel exercice budgétaire ;*
- *l'état nominatif des personnels en activité au 31 décembre de l'exercice considéré.*

Les actes individuels soumis au visa préalable :

Les actes individuels de gestion des ressources humaines sont pris en la forme réglementaire par l'autorité investie du pouvoir de nomination et/ou de gestion administrative des personnels et sont soumis, préalablement à leur signature, au visa du contrôleur financier.

La disponibilité des postes budgétaires :

La règle de la disponibilité des postes budgétaires signifie qu'aucune prise en charge ne peut être prononcée si le poste budgétaire n'est pas vacant.

Le contrôle de la disponibilité des postes budgétaires s'appuie sur :

- *le « plan annuel de gestion des ressources humaines » ;*
- *l'état comportant la répartition des effectifs budgétaires par ordonnateur et par poste de travail ;*
- *la comptabilité des effectifs budgétaires.*

Le contrôle préalable des actes individuels :

Dans le cadre de cette mission, le contrôleur financier s'assurera de la régularité des actes individuels pris par le responsable compétent en se fondant à la fois sur les dispositions statutaires et réglementaires en vigueur régissant les travailleurs des institutions et administrations publiques (statut général de la fonction publique, statuts particuliers, règlements, etc.) et sur le « plan annuel de gestion des ressources humaines » qui lui est adressé par les services compétents de la fonction publique.

Les états nominatifs :

Les états nominatifs des personnels comportent tous les agents occupant un poste budgétaire dont le recrutement a été visé par le contrôleur financier.

Les états nominatifs sont établis, à la clôture de chaque exercice budgétaire, par chapitre budgétaire et font apparaître les nom, prénom, grade ou fonction de chacun des agents ainsi que la référence du numéro et date de visa du contrôleur financier.

Les états nominatifs constituent des documents de base nécessaires au contrôle des états matrices initiaux et des actes de gestion des ressources humaines.

4.2 LES ETATS MATRICES :

L'état matrice constitue un document comptable retraçant les éléments de la rémunération et des indemnités y rattachées, servies aux travailleurs exerçant, au sein des institutions et administrations publiques, en qualité de titulaires, stagiaires ou contractuels dans leurs grades respectifs et aux travailleurs occupant des fonctions et des emplois supérieurs.

On distingue les états matrices initiaux établis dès le début de l'année et les états matrices complémentaires (ou modificatifs) élaborés au cours de l'exercice budgétaire.

4.3 LES DECISIONS DE SUBVENTIONS :

Les subventions sont des aides financières non remboursables consenties par l'Etat (et par les collectivités locales) aux établissements publics pour mener à bien une action d'intérêt général.

L'ordonnateur primaire établit une fiche d'engagement appuyée d'une décision d'octroi de subvention qu'il soumet au visa préalable du contrôleur financier central.

Cette décision indique notamment la nature et le montant de la dépense ainsi que le nom de l'établissement bénéficiaire de la subvention.

4.4 LES DELEGATIONS DE CREDITS :

On entend par délégation de crédits, la décision prise par l'autorité à laquelle sont ouverts les crédits au bénéfice d'un fonctionnaire qui lui est subordonné, pour lui transférer le pouvoir de prendre les décisions individuelles relatives à l'emploi d'une fraction déterminée du montant de ces crédits.

La délégation de crédits, applicable aussi bien aux crédits de fonctionnement qu'aux autorisations de programme, est subordonnée au visa préalable du contrôleur financier qui constate leur disponibilité et en bloque le montant dans sa comptabilité.

4.5 LES DECISIONS DE RATTACHEMENT DE CREDITS :

Le rattachement de crédits est l'acte par lequel des crédits supplémentaires sont accordés, par les services compétents du ministère des finances à l'ordonnateur lorsqu'ils se révèlent nécessaires en cours d'année.

Les crédits supplémentaires peuvent être prélevés sur les chapitres de crédits globaux figurant au budget des charges communes dont la gestion est confiée au ministre des finances.

Ils peuvent également être ouverts par la loi de finances complémentaire.

Les crédits supplémentaires sont mis à la disposition des ordonnateurs dans les mêmes formes et modalités que l'opération initiale portant sur la mise en place des crédits budgétaires.

4.6 LES MOUVEMENTS DE CREDITS :

Les mouvements de crédits sont constitués par des opérations consistant à modifier en cours d'exercice la répartition des dotations entre les articles et les chapitres budgétaires.

4.7 LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT :

Les dépenses de fonctionnement assurent la couverture des charges ordinaires nécessaires au fonctionnement des services publics dont les crédits sont inscrits au budget des collectivités publiques (l'Etat, la wilaya, les établissements publics à caractère administratif).

4.8 LES DEPENSES D'EQUIPEMENT :

Ce sont les dépenses destinées aux investissements exécutés soit par l'Etat au titre du budget d'équipement (programmes sectoriels centralisés «P.S.C.», programmes sectoriels déconcentrés «P.S.D.», plans communaux de développement «P.C.D.») programme complémentaire de soutien à la croissance «P.C.S.C.»), etc.), soit par la wilaya au titre de son programme d'équipement et d'investissement.

4.9 LES DELAIS D'EXECUTION DU CONTROLE :

Période à l'expiration de laquelle le contrôleur financier est tenu de se prononcer sur les engagements de dépenses soumis au visa préalable.

Pour cela, les dossiers d'engagements diligentés par l'ordonnateur et soumis au contrôle préalable doivent être examinés et vérifiés dans un délai de 10 jours.

Toutefois, ce délai est porté à 20 jours pour les dossiers qui de par leur complexité, nécessitent une étude approfondie.

Ces délais courent à partir de la date de réception de la fiche d'engagement par le service du contrôle financier.

Le rejet provisoire expressément motivé a pour effet de suspendre les délais précités.

4.10 LA CLOTURE DES ENGAGEMENTS :

Dates prescrites au contrôleur financier d'arrêter de réceptionner les dossiers d'engagements de dépenses, à l'issue de l'exercice budgétaire.

L'ordonnateur est tenu de soumettre au visa préalable du contrôleur financier les dossiers d'engagements, avant la date de clôture de l'exercice budgétaire.

Le budget général de l'Etat :

La date de clôture des engagements de dépenses de fonctionnement est fixée au 10 décembre de l'année à laquelle ils se rapportent.

Cette date est prorogée au 20 décembre de la même année pour les dépenses énumérées ci-après :

- équipements et investissements ;*
- dépenses effectuées par les régies ;*
- actes relatifs à la gestion de la carrière des fonctionnaires ;*
- états de salaires des personnels vacataires et journaliers.*

Le budget de la wilaya :

La date de clôture des engagements est fixée comme suit :

La section de fonctionnement :

Les dépenses ne peuvent être engagées après le 31 décembre. Les engagements de dépenses de fonctionnement dont l'exécution n'a pu intervenir avant le 31 décembre sont annulés ; ils peuvent être repris sur le budget de l'année suivante par voie d'ouverture de crédit par anticipation.

La section d'équipement et d'investissement :

Les engagements et le visa du contrôleur financier se poursuivent jusqu'au 20 février et un engagement pour ordre devra être effectué par l'ordonnateur à la clôture de l'exercice (31 mars), afin de porter le total des fixations à un montant égal aux prévisions chaque fois qu'il s'agit d'un programme non achevé.

Toutefois, le contrôleur financier continuera, sur la base de l'état des restes à réaliser établi, par article et par sous-chapitre, par l'ordonnateur et visé par le trésorier de wilaya, à viser la partie des crédits engagés pour ordre (différence entre les fixations et les engagements réels suivis de service fait et visés par le contrôleur financier au 20 février) par l'ordonnateur à la clôture de l'exercice sans attendre l'établissement du budget supplémentaire.

4.11 LES BUDGETS DES ETABLISSEMENTS PUBLICS SOUMIS AU REGIME DES ENGAGEMENTS PROVISIONNELS :

Les engagements réels effectués par les établissements publics (établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel et les établissements de santé) et se rapportant aux engagements provisionnels précédents doivent être déposés auprès du contrôleur financier avant la clôture de l'exercice budgétaire.

L'exercice financier, au titre des budgets des établissements de santé (secteurs sanitaires, établissements hospitaliers spécialisés et centres hospitalo-universitaires) est ouvert le 1er janvier et clos le 31 décembre.

4.12 L'EXISTENCE DES VISAS OU DES AVIS PRESCRITS PAR LA REGLEMENTATION :

On entend par visa et avis les mentions ou cachets accompagnés d'une signature(ou paraphe) qu'on appose sur un document pour le rendre valable.

En examinant les actes d'engagement de dépenses, le contrôleur financier doit s'assurer de l'existence de visas ou des avis préalablement délivrés par une autorité administrative habilitée à cet effet, lorsqu'un tel visa ou avis est prescrit par la réglementation en vigueur (par exemple, le visa délivré par les organes de contrôle a priori des marchés publics dans le cadre de la mise en vigueur du marché ; l'avis préalable de l'Administration des domaines sur le prix au titre des acquisitions d'immeubles par les institutions et administrations publiques).

4.13 LA CONCORDANCE DU MONTANT AVEC LES DOCUMENTS JUSTIFICATIFS :

Elle consiste en la vérification de l'exactitude de l'évaluation de la dépense par rapport aux documents fournis par l'ordonnateur.

Dans le cadre de cette fonction, le contrôleur financier se chargera de procéder à la vérification arithmétique des montants proposés à l'engagement qui doivent, en outre, être en conformité avec les pièces justificatives produites par l'ordonnateur.

SOUS-SECTION 5 :

LES SANCTIONS DU CONTROLE PREALABLE DES DEPENSES ENGAGEES :

L'exercice de la fonction de contrôle des dépenses engagées a pour objet de confirmer la régularité par un visa sur les documents relatifs aux dépenses dès lors que sont remplies les conditions légales et réglementaires et de refuser le visa dans le cas contraire.

L'ordonnateur peut, dans ce dernier cas et sous certaines conditions, passer outre ce refus.

Le visa accordé dans des conditions irrégulières ou le refus de visa non fondé constituent des infractions aux règles de discipline budgétaire et financière susceptibles de mettre en jeu la responsabilité du contrôleur financier.

5.1 LE VISA PREALABLE DU CONTROLEUR FINANCIER :

Le visa est l'acte par lequel le contrôleur financier appose son cachet et sa signature (ou paraphe) sur les documents portant engagements des dépenses pour certifier leur régularité.

Le visa exprime la compétence essentielle du contrôleur financier. A ce titre, il lui est fait obligation de donner son visa préalable à l'engagement de la dépense si le dossier est régulier.

Le contrôle est sanctionné par l'attribution d'un visa qui donne lieu à :

- l'apposition du cachet et de la signature du contrôleur financier sur la fiche d'engagement ;*
- l'apposition du cachet et, selon le cas, de la signature (ou du paraphe) sur les pièces et documents justificatifs ;*
- l'attribution d'un numéro et d'une date, d'après le registre de consignation des visas, à l'acte visé ;*
- la description sommaire, sur le registre de consignation des visas, de l'acte visé ;*
- la comptabilisation de l'engagement visé.*

5.2 LE REJET :

Acte écrit par lequel le contrôleur financier refuse l'admission d'un engagement de dépense pour cause d'irrégularité.

Les engagements frappés d'irrégularités ou non conformes à la réglementation doivent faire l'objet, selon le cas, soit d'un rejet provisoire soit d'un rejet définitif.

La note de rejet que le contrôleur financier est tenu de remettre à l'ordonnateur doit comporter toutes les observations relevées ainsi que les références des textes relatifs à l'affaire traitée et dont la non observation a motivé l'absence de visa.

L'ordonnateur doit être renseigné en une seule fois sur tous les motifs qui s'opposent au visa du dossier.

La note de rejet doit être consignée sur un registre ouvert à cet effet.

LE REJET PROVISOIRE :

Le rejet provisoire est notifié dans les cas ci-après :

- proposition d'engagement entachée d'irrégularités susceptibles d'être corrigées ;*
- absence ou insuffisance des pièces justificatives requises ;*
- omission d'une mention substantielle sur les documents y annexés.*

LE REJET DEFINITIF :

La notification du rejet définitif est motivée par :

- la non conformité des propositions d'engagement aux lois et règlements en vigueur ;*
- l'indisponibilité des crédits ou des postes budgétaires ;*
- le non respect par l'ordonnateur des observations consignées dans la note de rejet provisoire.*

Les copies des décisions de rejets définitifs notifiées par le contrôleur financier aux ordonnateurs sont transmises, par bordereau et

sous huitaine, à la direction générale du budget (direction de la réglementation et du contrôle).

Ces copies sont appuyées d'un commentaire suffisant justifiant la position du contrôleur financier sur l'engagement litigieux.

Elles permettront à la direction générale du budget (direction de la réglementation et du contrôle) d'apprécier la validité des décisions de passer outre qui pourraient être éventuellement prises par les ordonnateurs.

5.3 LA DECISION DE «PASSER OUTRE» :

Le passer-outre est une procédure exceptionnelle par laquelle l'ordonnateur oblige le contrôleur financier à viser un acte d'engagement de dépenses ayant fait l'objet d'un rejet définitif.

Le refus du visa du contrôleur financier est modifié, dans le cas où ce dernier a relevé une irrégularité.

Dans ce cadre, l'ordonnateur peut passer-outré, sous sa responsabilité, par décision écrite et motivée dont il tient informé le ministre des finances.

Le ministre ou le wali concerné, selon le cas, est systématiquement rendu destinataire du dossier ayant fait l'objet d'un passer outre.

Cependant, le passer-outré ne peut intervenir en cas de rejet définitif prononcé en raison de :

- la qualité de l'ordonnateur ;*
- l'indisponibilité de crédits ou de postes budgétaires ;*
- l'absence des visas ou des avis préalables prévus par la réglementation en vigueur ;*
- l'absence des pièces justificatives relatives à l'engagement ;*
- l'imputation irrégulière d'un engagement dans le but de dissimuler soit un dépassement de crédits, soit une modification des crédits ou de concours budgétaires.*

En outre, les actes énumérés ci-après, ne peuvent faire l'objet de décision de passer outre :

- les actes de nomination, de confirmation, ainsi que les actes concernant la carrière et la rémunération des fonctionnaires ;*
- les états nominatifs ;*
- les états matrices.*

Dans tous les cas, les institutions spécialisées de contrôle sont rendues destinataires d'une copie du dossier par le ministre des finances.

La comptabilité des engagements a pour objet, d'une part, de déterminer à tout moment le montant des engagements effectués sur les crédits inscrits au budget de fonctionnement ou à l'autorisation de programme et le montant des soldes disponibles et, d'autre part, de s'assurer en permanence que les engagements demeurent dans la limite des crédits ou autorisations de programme ouverts ou délégués.

SOUS-SECTION 6 :

LA FONCTION DE COMPTABLE MISE A LA CHARGE DU CONTROLEUR FINANCIER :

La comptabilité des engagements permet aussi au contrôleur financier de suivre, en application du principe de la spécialité, l'utilisation des crédits budgétaires.

En matière de dépenses de fonctionnement, la comptabilité des engagements retrace :

- *les crédits ouverts ou délégués par chapitre et article ;*
- *les rattachements de crédits ;*
- *les transferts et virements de crédits ;*
- *les délégations de crédits accordées aux ordonnateurs secondaires ;*
- *les engagements effectués ;*
- *les soldes disponibles.*

En matière de dépenses d'équipement et d'investissement, la comptabilité des engagements retrace pour chaque opération :

- *les autorisations de programme et, le cas échéant, les réévaluations successives ;*
- *les délégations d'autorisation de programme ;*
- *les soldes disponibles.*

SOUS-SECTION 7 :

LA RESPONSABILITE DU CONTROLEUR FINANCIER :

Au titre du contrôle préalable des dépenses engagées, le contrôleur financier est responsable des visas qu'il délivre et des rejets qu'il notifie à l'ordonnateur.

7.1 LES IRREGULARITES SANCTIONNEES PAR LA COUR DES COMPTES :

La Cour des comptes s'assure du respect des règles de discipline budgétaire et financière. A ce titre, elle peut sanctionner :

- *le refus de visas non fondé ;*
- *les entraves imputables aux organes de contrôle préalable ;*
- *les visas accordés dans des conditions irrégulières.*

7.2 LES SANCTIONS :

Sans préjudice des sanctions et des poursuites encourues aux plans administratif, civil et pénal, la Cour des comptes peut prononcer à l'encontre du contrôleur financier des amendes dont le maximum correspond à la rémunération annuelle brute allouée au contrôleur financier à la date à laquelle a été commise de la commission de l'infraction.

Le montant de l'amende est fixé au double, lorsque le contrôleur financier aura agi en violation d'une disposition législative ou réglementaire et en méconnaissance de ses obligations, dans le but de se procurer à lui même ou à autrui un avantage substantiel injustifié, pécuniaire ou en nature, au détriment de l'Etat ou d'un organisme public.

SECTION 4 :

LES PRINCIPES DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE :

Deux principes fondamentaux distinguent la comptabilité publique de la comptabilité privée, laquelle est soumise au Plan comptable financier il s'agit de :

La séparation des fonctions de l'ordonnateur et du comptable ;
- L'unité de caisse et de Trésorerie¹.

4.1 PRINCIPE DE SEPARATION DE L'ORDONNATEUR ET DU COMPTABLE :

4.1.1 L'ORDONNATEUR :

Est ordonnateur toute personne ayant la qualité pour effectuer les opérations de constatation, de liquidation de la recette, d'engagement, de liquidation de la dépense publique et ordonnancement (ou mandatement).

La notion d'ordonnateur entraîne :

- les ordonnateurs engagent les dépenses de fonctionnement et d'équipement de l'Etat dans les limites des crédits ouverts ou délégués ;*
- en vertu du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables, la fonction d'ordonnateur est incompatible avec celle de comptable public ;*
- la nomination ou l'élection à une fonction ayant pour attribution, entre autres, la réalisation effective des opérations de recettes et de dépenses publiques confère de droit la qualité d'ordonnateur : cette qualité prend fin à la cessation de cette fonction ;*
- les ordonnateurs doivent être accrédités auprès des comptables assignataires des recettes et des dépenses dont ils prescrivent l'exécution ;*
- en cas d'absence ou d'empêchement, les ordonnateurs peuvent se faire suppléer, dans l'exercice de leur fonction, par un acte de désignation régulièrement établi et notifié au comptable assignataire ;*
- les ordonnateurs peuvent, dans la limite de leurs attributions et sous leur responsabilité, donner délégation de signature à des fonctionnaires titulaires placés sous leur autorité directe ;*
- les ordonnateurs ne peuvent ordonner l'exécution sans ordonnancement préalable qu'en vertu de dispositions de la loi de finances.*

Suivant leur place dans la hiérarchie, on distingue :

- les ordonnateurs primaires (ou principaux) ;*
- les ordonnateurs secondaires.*

Les ordonnateurs primaires :

1- PERVEL (F) (opus cité précédemment)

Les ordonnateurs primaires (ou principaux) sont ceux qui émettent des ordonnances de paiement au profit des créanciers et des ordonnances de délégation de crédits au profit des ordonnateurs secondaires.

Les ordonnateurs primaires (ou principaux) sont :

- *les responsables chargés de la gestion financière du Conseil Constitutionnel, de l'Assemblée Populaire Nationale et de la Cour des Comptes ;*
- *les Ministres ;*
- *les Responsables dûment désignés des établissements publics à caractère administratif ;*
- *les Responsables nommés ou élus à une fonction ayant pour attribution, entre autres, la réalisation des opérations de constatation, de liquidation de la recette, d'engagement, de liquidation de la dépense et d'ordonnancement.*

Les ordonnateurs secondaires :

Les ordonnateurs secondaires sont ceux qui émettent les mandats de paiement au profit des créanciers dans la limite des crédits délégués.

Dans le cadre de la politique de déconcentration administrative, le Ministre de tutelle ordonnateur primaire (ou principal) du budget délègue aux ordonnateurs secondaires une masse de crédits, à charge pour eux de mandater les dépenses déterminées au profit des créanciers de l'Etat.

Les ordonnateurs secondaires sont responsables, en leur qualité de chef des services déconcentrés, des fonctions de réalisation des opérations d'engagement, de liquidation et de mandatement.

4.1.2 LA RESPONSABILITE DES ORDONNATEURS :

Les ordonnateurs assument les responsabilités suivantes :

- *les ordonnateurs sont responsables des certifications qu'ils délivrent ;*
- *dans la limite des dispositions légales prévues en la matière, les ordonnateurs sont responsables des irrégularités et erreurs qu'ils commettent et qu'un contrôle comptable sur pièces ne peut déceler ;*
- *les ordonnateurs sont responsables civilement et pénalement de la conservation et de l'utilisation des biens acquis sur les deniers publics : à ce titre, ils sont personnellement responsables de la tenue des inventaires des biens meubles et immeubles acquis ou dont ils sont affectataires ;*
- *l'ordonnateur qui se substitue au comptable public est constitué comptable de fait.*

4.2 PRINCIPE D'UNITE DE TRESORERIE ET UNITE DE CAISSE

C'est le second principe qui régit la comptabilité publique .

La trésorerie se définit comme « la tâche qui consiste à ajuster constamment les ressources aux dépenses (charges) », ou le « volant des ressources grâce auquel cet ajustement est possible ».

Pour ce faire, le décret exécutif n° 92-26 du 13 janvier 1992 relatif aux comptes courants postaux des comptables publics et des régisseurs, prescrit en son article 1^{er} que « les comptables publics tels que définis à l'article 33 de la loi 90-21 du 15/08/1990 relative à la comptabilité publique sont tenus de se faire ouvrir un seul compte courant postal ».

La multitude de guichets ne sont que les éléments matériels d'une seule et même caisse.

Le corollaire de ce principe est celui de la non affectation des ressources aux dépenses . C'est aussi une manière de dire que les 1541 communes, les 48 wilayas ne disposent pas d'un seul dinar en caisse et que leurs disponibilités très importantes sont constituées par leurs dépôts en compte courant dans les écritures du Trésor.

4.2.1 LE COMPTABLE PUBLIC :

Est comptable public, toute personne régulièrement nommée pour effectuer les opérations de recouvrement de recettes et paiement de dépenses, de garde et conservation des fonds, titres, valeurs, objets ou matières dont il a la charge, de maniement de fonds, titres, valeurs, biens et produits et matières et de mouvement de comptes de disponibilités.

La nomination des comptables publics :

La nomination des comptables publics est prononcée par le ministre des finances, selon les conditions statutaires propres à chaque catégorie de comptables. Ils relèvent exclusivement de son autorité.

L'agrément des comptables publics :

Les comptables publics sont agréés par le ministre des finances : l'agrément résulte de l'accord donné par le ministre des finances ou son représentant dûment habilité, à la désignation d'un agent comptable et lui confère la qualité de comptable public.

4.2.2 LES CATEGORIES DE COMPTABLES PUBLICS :

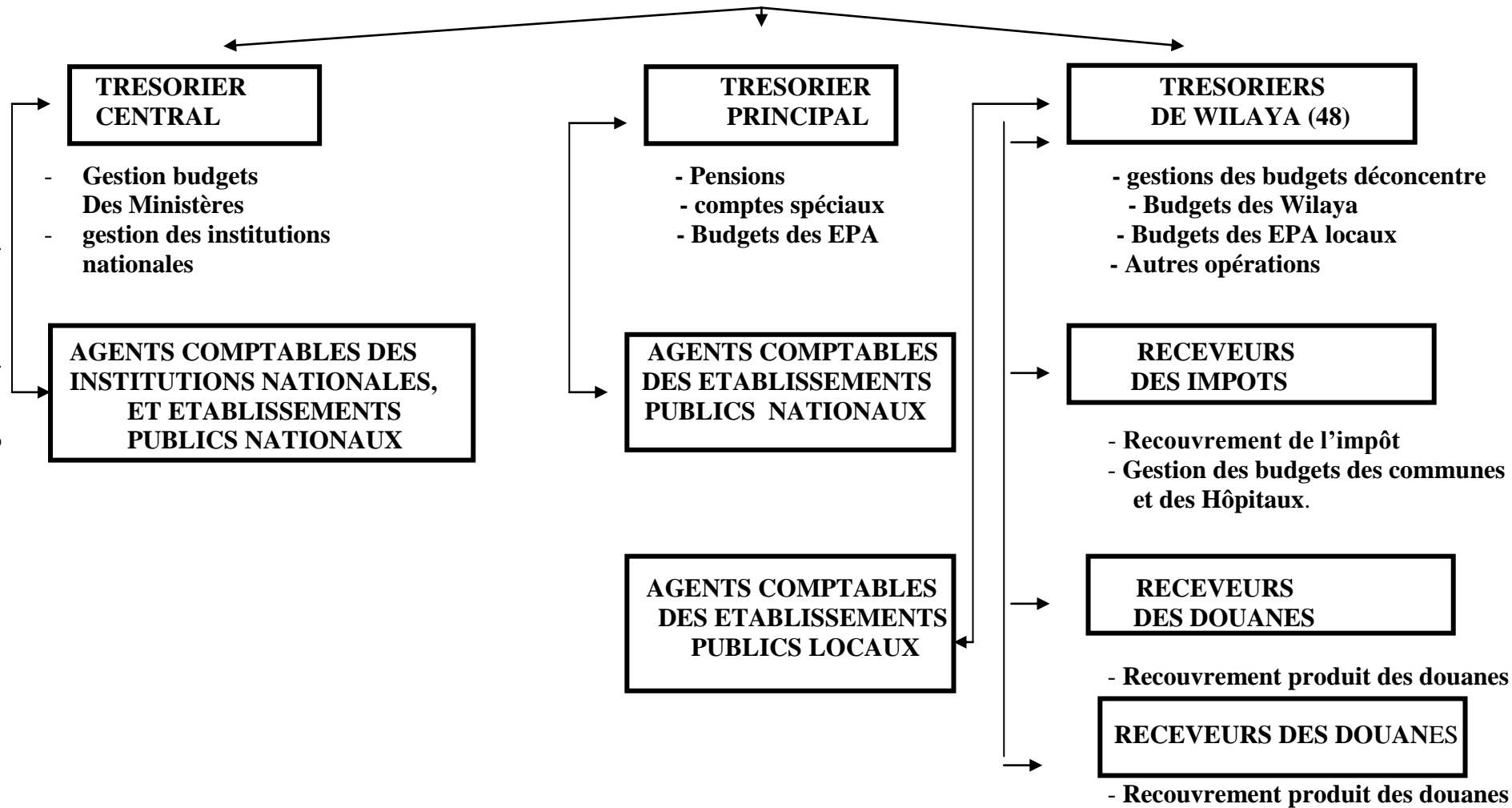
Un état synoptique est établi à titre illustratif (page 138) " Réseau des comptables publics "

On distingue plusieurs catégories de comptables publics :

- les comptables principaux ;*
- les comptables secondaires ;*
- les comptables assignataires ;*
- les comptables mandataires.*

RESEAU DES COMPTABLES PUBLICS

**AGENT COMPTABLE
CENTRAL DU TRESOR**



4.2.3 LES ATTRIBUTIONS DES COMPTABLES PUBLICS :

Les comptables publics à compétence générale exécutent aussi bien les opérations de dépenses que les opérations de recettes.

Ces opérations correspondent, principalement, à l'exécution des lois de finances.

4.2.4 LE CONTROLE DES OPERATIONS DE DEPENSES PAR LE COMPTABLE PUBLIC :

A l'occasion des opérations de dépenses, les comptables publics sont chargés au nom du ministre des finances de s'assurer :

- de la conformité de l'opération avec les lois et les règlements en vigueur ;*
- de la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué ;*
- de la régularité des opérations de liquidation de la dépense ;*
- de la disponibilité des crédits ;*
- que la créance n'est pas atteinte par une déchéance ou frappée d'une opposition ;*
- du caractère libératoire du paiement ;*
- des visas des contrôles prévus par les lois et règlements en vigueur ;*
- de la validité de l'acquit libératoire.*

Après avoir satisfait aux obligations citées ci-dessus, le comptable public doit procéder au paiement de la dépense dans les délais fixés par voie réglementaire.

4.2.5 LE TRESOR :

Le trésor est défini comme la personnalité financière de l'Etat. C'est la manière dont l'Etat se présente quand il joue un rôle financier. Il n'est donc pas une personnalité juridique distincte de l'Etat¹.

Le trésor opère en tant que caissier à l'intérieur des administrations publiques.

Il en est le mandataire pour effectuer les encaissements qu'elles commandent en conformité avec les prescriptions de la loi de finances.

Le trésor personnifie l'Etat, sans qu'il soit assimilé à une banque. Il bénéficie d'une totale indépendance d'action qui lui permet de collecter des capitaux. Il reçoit des emprunts, consent des prêts et veille en définitive à la régulation de la circulation monétaire.

Sous l'angle de caissier les agents du trésor assurent quotidiennement la perception des recettes et le paiement des dépenses prévues par la loi de

1- QUEROL (F) (opus cité précédemment)

finances Cette tâche est doublée d'une seconde qui implique que le trésor doive veiller à ce que les moyens existants soient suffisants pour faire face aux engagements de l'Etat. Ils assurent en conséquence la répartition des fonds sur le territoire national en fonction des prévisions de paiement en assumant deux fonctions essentielles ;

1)Exécution des opérations de l'Etat. Toutes les opérations d'encaissement, paiements prévues par la loi de finances sont exécutées, par le trésor.

Il s'agit donc des recettes et des dépenses inscrites au budget général, ainsi que celles des comptes spéciaux du trésor.

2)Cette fonction de caissier de l'Etat s'étend à l'émission et à la gestion de la dette publique . Il s'agit d'emprunts à long terme que le trésor émet pour le compte de l'Etat avec le concours des banques. Pour les emprunts à court terme, le trésor émet des bons du trésor qui doivent lui permettre de remplir sa seconde tâche qui est celle de s'assurer qu'il existe suffisamment de liquidités pour faire face aux dépenses de l'Etat et des correspondants du Trésor.

Le Trésor recourt, pour couvrir les besoins temporaires de trésorerie, au drainage des disponibilités qui transitent par les caisses des comptables publics. Ces fonds proviennent des comptes des correspondants du trésor, qui sont les C.C.P, les collectivités locales, les entreprises publiques et les versements des caisses de sécurité sociale.

La diversité des fonctions du Trésor (caissier, exécuteur de la loi de finances banquier et collecteur de fonds), l'amène à effectuer une série d'opérations de paiement et d'encaissements de prêts . Il est alors nécessaire d'établir le bilan de toutes ces opérations, parce que celles-ci ont un impact sur les liquidités et la situation de trésorerie. De même que ces opérations posent le problème de l'équilibre du Trésor du fait qu'elles constituent un circuit entre les sorties et les entrées de fonds.

En sa qualité de caissier , le trésor public gère le compte de l'Etat auprès de la Banque d'Algérie (principe de l'unité de caisse), recouvre la plupart des impôts et des recettes, paie les dépenses qui sont « ordonnancées » (prescrites) par les autres services de l'Etat (principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable) et en contrôle la régularité ;

Il est à relever à ce sujet que la Banque d'Algérie est sollicitée de différentes manières et à différentes occasions. Elle prodigue son aide d'abord pour assurer les mouvements de fonds dans l'espace entre ses différentes succursales, elle assure aussi la gestion du compte courant du trésor, elle ouvre ses guichets à l'émission des bons, elle verse une redevance à l'Etat en contre partie du privilège d'émission, elle prend aussi en pension des bons, accorde des avances sur titre, escompte les bons du trésor et collabore avec le trésor

dans la politique monétaire . L'aide la plus significative qu'accorde la Banque d'Algérie, au Trésor est celle qui est représentée par les avances qu'elle lui consent.

*Les relations entre le Trésor et la Banque d'Algérie en matière budgétaire sont clairement définies dans la loi sur la monnaie et le crédit :
« sur une base contractuelle et dans la limite d'un maximum égal à 10 % des recettes ordinaires de l'Etat constatées au cours du précédent exercice budgétaire, la Banque Centrale peut consentir au Trésor des découverts en compte courant dont la durée totale ne peut excéder 240 jours, consécutifs ou non, au cours d'une année de calendrier. Les découverts autorisés donnent lieu à la perception d'une commission de gestion dont le taux et les modalités sont fixés par le conseil en accord avec le ministre chargé des finances. Ces avances doivent être remboursées avant la fin de chaque exercice ».*

En outre (article 79 de la loi n° 90/10 du 14 Avril 1990), « la Banque Centrale peut escompter ou prendre en pension des traites et obligations cautionnées souscrites à l'ordre des comptables du Trésor et venant à échéance dans un délai de trois (3 mois) ».

Enfin, pour ce qui concerne les fonctions exercées par la Banque Centrale au nom de l'Administration Publique, l'article 81 de la loi n° 90/10 du 14 Avril 1990, stipule que :

« la Banque Centrale est l'agent financier de l'Etat pour toutes les opérations de caisse, de banque et de crédit . Elle assure sans frais , la tenue du compte courant du Trésor et exécute gratuitement toutes ses opérations données au débit ou au crédit de ce compte...la Banque Centrale assure gratuitement :

- le placement dans le public des emprunts émis ou garantis par l'Etat ;*
- le paiement, concurremment avec les caisses publiques, des coupons, des titres émis ou garantis par l'Etat ».*

l'article 82 de la même loi dispose que la Banque Centrale peut assurer :

- pour les collectivités et établissements publics, les opérations prévues à l'article 81 contre rémunération ;*
- la garde et la gestion des valeurs mobilières appartenant à l'Etat ;*
- le service financier des emprunts de l'Etat, des collectivités et établissements publics ;*
- le placement dans le public des emprunts émis par les collectivités et établissements ;*

- le paiement des coupons des titres émis par les collectivités et établissements publics.

Il est à souligner à ce sujet que la Direction Générale de la Comptabilité (DGC) du Ministère des finances exerce aussi une mission de conseil financier des décideurs publics . La Direction Générale du Trésor est chargée du suivi du financement de l'économie, de la gestion des participations détenues par l'Etat-actionnaire dans des entreprises, et des relations monétaires et financières internationales.

- *Comptable : il établit la comptabilité de toutes les personnes morales de droit public (Etat, collectivités territoriales) ;*
- *Financier de l'Etat : en émettant des emprunts ou en mobilisant les dépôts effectués par les « correspondants du trésor » (ensemble des personnes ou organismes publics et para-publics qui ont la faculté ou l'obligation de déposer des fonds auprès du Trésor public).*

4.2.6 LA RESPONSABILITE DES COMPTABLES :

Les comptables publics sont assujettis à un régime strict de responsabilité personnelle et pécuniaire :

- *Préalablement à son entrée en fonction, le comptable public est tenu de souscrire une assurance à titre individuel garantissant les risques inhérents à sa responsabilité et liés à ses fonctions : cette assurance couvre la responsabilité pécuniaire des comptables tant en ce qui concerne leur fait personnel, que le fait d'autrui ;*
- *Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des opérations dont ils sont chargés ;*
 - *Les comptables publics sont personnellement responsables de la tenue de la comptabilité, de la conservation des pièces justificatives et documents de comptabilité et de toutes les opérations de prise en charge des titres de recettes émis par l'ordonnateur et d'admission en dépenses ;*
 - *La responsabilité pécuniaire du comptable ne peut être mise en jeu que par le ministre des finances ou par la Cour des comptes ;*
 - *Le comptable public dont la responsabilité pécuniaire est mise en jeu, a l'obligation de verser de ses deniers personnels, une somme égale au débet mis à sa charge ;*
 - *Le comptable public dont la responsabilité a été mise en jeu, peut obtenir décharge partielle de sa responsabilité : la demande en décharge partielle de responsabilité est adressée à la Cour des Comptes.*

4.2.7 LA REQUISITION DES COMPTABLES PAR LES ORDONNATEURS :

En cas de refus de payer par le comptable public, l'ordonnateur peut requérir par écrit et sous sa responsabilité, qu'il soit passer outre à ce refus : lorsque le comptable défère à la réquisition, sa responsabilité personnelle et pécuniaire se trouve déchargée.

Pendant tout comptable public doit refuser de déférer à la réquisition, lorsque le refus est motivé par :

- l'indisponibilité des crédits et sauf pour l'Etat, l'indisponibilité de trésorerie ;*
- l'absence de justification du service fait ;*
- le caractère non libératoire du paiement ;*
- l'absence du visa du contrôle des dépenses engagées ou de la commission des marchés habilitée, lorsqu'un tel visa est prévu par la réglementation en vigueur.*

Les dérogations au principe :

En principe, le contrôle des dépenses publiques ne tolère aucune dérogation . Toutefois dans certains cas, l'exécution est assurée par des comptables publics seuls, dans d'autres par des ordonnateurs seuls :

- L'exécution par les comptables publics seuls : parfois des dépenses peuvent être payées sans ordonnancement préalable, c'est à dire sans que l'ordonnateur les prescrive chaque fois (pensions des moudjahidine et les pensions de retraite servies sur le budget de l'Etat, rémunérations des membres d du Gouvernement, frais et fonds spéciaux) ;*
- L'exécution par les ordonnateurs seuls : un fonctionnaire du service de l'ordonnateur, appelé régisseur, peut recevoir, dans le cadre de la création d'une régie, des fonds publics et faire face à certaines menues dépenses dont la nature et le plafond sont fixés par le ministre des finances.*

La violation du principe :

La personne qui viole ce principe encourt des sanctions. La sanction est différente selon que le principe a été violé par le comptable public ou par l'ordonnateur.

- Sa violation par le comptable : si le comptable public paie une dépense sans ordonnancement ou sans mandat de paiement, il sera mis en débet . S'il recouvre de l'argent sans que la dette ait été régulièrement liquidée par l'ordonnateur ou, sans titre de perception, il sera déclaré concussionnaire ;*
- Sa violation par l'ordonnateur : si l'ordonnateur dépense de*

l'argent public, ou le recouvre, ou le détient sans autorisation, il sera accusé de gestion de fait, deviendra comptable de fait et se trouvera, dès lors, soumis aux obligations et à la responsabilité des comptables publics.

TITRE II

APPROCHES POUR UNE FORMULATION DES CONDITIONS LIEES A LA RATIONALISATION DE LA DEPENSE PUBLIQUE EN ALGERIE

SYNTHESE DU CHAPITRE I

TITRE II

Le titre II intitulé " Approches pour une formulation des conditions liées à la rationalisation de la dépense publique en Algérie " constitue l'épine dorsale du thème développé dans cette étude, à travers laquelle nous avons tenté d'explicitier le concept de " bonne Gouvernance " en matière de gestion budgétaire. Pour ce faire, ce titre est articulé autour de deux chapitres élaborés dans la continuité l'un de l'autre : dans une première phase, il est procédé à un descriptif critique du système budgétaire Algérien et des conditions de mise en œuvre de sa réforme, dans une deuxième phase, il est apporté un descriptif des processus et des actes de gestion à mettre en place dans ce cadre.

Le chapitre I, qui s'articule autour de deux sections fait apparaître l'absolue nécessité d'engager une réforme en profondeur du système budgétaire Algérien.

La section I, fait apparaître les incohérences et les défaillances enregistrées lors de mise en œuvre de la dépense publique.

Les sous- sections 1 et 2, de la section I, établissent l'irrationalité de la gestion budgétaire, respectivement au niveau de l'Administration Centrale et des collectivités territoriales .

Les développements contenus dans la section 2, font ressortir la relation dialectique qui doit être entretenue entre l'amélioration du système de Gouvernance de l'Etat, la réforme du mode de gestion budgétaire par l'Administration et l'organisation du contrôle des dépenses publiques.

Cette section comprend quatre (04) sous-sections, la première sous-section permet d'exposer la démarche à engager aux fins de circonscrire la problématique posée par l'engagement de la réforme du système budgétaire en Algérie. Les objectifs fixés à la réforme en termes conceptuels , (sous-section 3) prennent pour référence le mode opératoire engagé lors de la mise en œuvre de la réforme du système budgétaire en France (sous-section 2) . La finalité de la réforme à engager porte sur la recherche de l'efficacité économique, l'amélioration du fonctionnement des services publics ainsi que la transparence dans la présentation des différents documents comptables et la prise de décision au double plan du gestionnaire et du politique. Pour chacune des propositions formulées, une illustration est apportée par une comparaison internationale à travers l'expérience de certains pays ayant engagé une réforme de leur système budgétaire, tout en mettant en relief l'analyse de la situation existante, les avantages, inconvénients et contraintes qui pourraient être rencontrés, les actions à engager en particulier par les intervenants et les modifications à entreprendre au niveau des textes législatifs et réglementaires.

Il y a lieu à ce sujet de souligner l'objectif du renforcement du contrôle Parlementaire, pivot central de la concrétisation de la bonne Gouvernance. S'agissant des dividendes à retirer du point de vue opérationnel, la sous-section 4 met en lumière l'efficacité des actes de gestion et la fluidité qui caractérisera le fonctionnement du circuit de la dépense publique.

CHAPITRE I :

LA NECESSITE IMPERIEUSE D'ENGAGER LA REFORME DU SYSTEME BUDGETAIRE ALGERIEN

SECTION 1 :

ANALYSE CRITIQUE DE LA LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE :

le contexte juridique de gestion de la dépense publique:

La première observation d'importance est consécutive aux dispositions de l'article 123 de la Constitution qui énoncent :

« Outre les domaines réservés par la Constitution, à la loi organique, relèvent également de la loi organique les matières suivantes :

La loi cadre relative aux lois de finances.

La loi organique est adoptée à la majorité absolue des députés et à la majorité des trois quarts (3/4) des membres du Conseil de la Nation.

Elle est soumise au contrôle de conformité par le Conseil Constitutionnel avant sa promulgation ».

Or , la loi actuelle relative aux lois de finances, ne revêt pas le caractère d'une loi organique et n'est donc pas conforme aux prescriptions constitutionnelles.

SOUS-SECTION 1 :

LES MODALITES D'EXERCICE DE LA GESTION BUDGETAIRE AU NIVEAU DE L'ADMINISTRATION CENTRALE :

Le système budgétaire actuel auquel doivent se conformer les départements Ministériels et autres institutions publiques est marqué par certaines insuffisances,

- La gestion des dépenses publiques est fixée en terme de moyens ;*
- Les budgets de fonctionnement et d'investissement ne sont pas connectés ;*
- Le cadre de planification budgétaire pluriannuelle est inexistant ;*
- Le système d'information de gestion n'est pas organisé de manière optimale.*
- Les documents budgétaires sont difficilement accessibles et transparents pour les utilisateurs.*

En l'état actuel de la pratique et des usages, le recours à l'utilisation des Comptes d'Affectation Spéciales bien que limité par les dispositions législatives et réglementaires ne connaît dans les faits, aucune restriction, de même et en ce qui concerne la gestion des crédits qui s'y rattachent. Leur origine demeure pour la quasi-totalité d'essence budgétaire. Leur utilisation quant à elle ne s'accompagne pas d'un renouvellement d'autorisation parlementaire au terme de la clôture de la gestion. Cette situation ne peut être sans conséquence sur la gestion de la Trésorerie de l'État et les résultats affichés par la comptabilité au niveau du solde du Trésor.

Par ailleurs, trois séries de remarques peuvent être formulées :

*En premier lieu, les contrôles d'essence administratifs privilégient principalement une **approche formaliste qui ne garantit pas une exécution efficace et efficiente des opérations de dépenses et encore moins la réalisation des objectifs fixés.***

En second lieu, le contrôle des dépenses de l'Etat est exercé en application d'un dispositif juridique complexe à diverses étapes de l'exécution de la dépense et de manière indifférenciée sur l'ensemble des dépenses, quels qu'en soient la nature, l'importance et l'enjeu budgétaire.

Le contrôle financier est aujourd'hui matérialisé par l'octroi d'un visa obligatoire pour l'engagement de toute dépense.

Il comporte uniquement l'examen de la régularité de la proposition d'engagement. Il n'est jamais un contrôle d'opportunité.

Le contrôle préalable de la dépense se limite à la constatation de l'imputation convenable de la dépense et à la disponibilité des crédits nécessaires à sa prise en charge. Il continue à être ressenti par l'ordonnateur comme un frein à la bonne marche des services et à l'exécution rapide des opérations financières et source de non utilisation d'une partie des crédits ouverts.

*En troisième lieu, le rôle de l'ordonnateur est confiné dans des attributions mécaniques **privilégiant l'obligation de moyens à celle de résultats.** Les différents contrôles redondants (contrôle financier et contrôle du comptable public) ne lui laissent pas suffisamment de liberté et l'astreignent à se préoccuper de la régularité de ses actes, de ses engagements **au détriment de l'efficacité en matière de rationalisation de dépenses engagées.***

Le système de contrôle de la dépense, tel qu'il est exercé, désresponsabilise les ordonnateurs, en ce sens qu'ils considèrent le visa du contrôleur financier des engagements de dépenses de l'Etat comme étant un quitus qui les dédouane de toute responsabilité et, partant, diminue leur vigilance pour la suite du processus d'exécution de la dépense.

Hormis, la dette publique (Dette externe, interne, pensions et régies d'avance) dont le paiement intervient sur ordre ou sur titre, les autres catégories de dépenses sont dûment ordonnancées.

Exception faite des rémunérations qui sont payées régulièrement, les dépenses liées au fonctionnement des services et à l'équipement, connaissent des retards en matière de règlement des situations ce qui contribue à entretenir ainsi l'image de l'État « mauvais payeur ».

Pour ce qui concerne les rémunérations, les supports informatisés de virement ou les bordereaux de virements sont accompagnés d'un chèque de couverture. Le compte utilisé est le CCP.

S'agissant des autres dépenses, les opérations sont saisies une seconde fois.

Les contraintes liées à ce mode opératoire retardent bien évidemment l'encaissement des sommes dûes, par les créanciers.

Les raisons souvent avancées sont le manque de performance du système bancaire et les délais de compensation très longs pour les virements bancaires.

De ce fait, le traitement des virements par le réseau bancaire est relativement long.

Devant une telle situation préjudiciable financièrement aux fournisseurs qui payent des agios en attendant leur dû, la pratique consiste à surfacturer les biens et les services réalisés pour le compte de l'État entraînant par là même des surcoûts importants injustifiés.

Il existe une journée complémentaire mensuelle qui dure jusqu'à 10 jours. Le traitement des opérations du mois suivant est retardé.

Il existe une journée complémentaire annuelle. Elle entraîne un véritable dérapage de plusieurs mois qui empêche la clôture de la gestion.

Concernant la dette extérieure celle-ci, ne prend naissance actuellement qu'au moment du décaissement limitant ainsi d'une manière drastique toute circulation d'information fiable, nécessaire à une gestion prévisionnelle au plan budgétaire et au plan de la trésorerie.

Le stock effectif de la dette extérieure n'est pas retracé en tant que tel, par conséquent l'encours réel ne peut être dégagé en comptabilité.

Le suivi au plan comptable des crédits de financement extérieur (lignes de crédits extérieurs) est assuré par l'Agence Comptable Centrale du Trésor en sa qualité de comptable assignataire de la dette extérieure. Il agit en coordination avec le Ministère des Finances (DGT) et en relation avec les ordonnateurs et les

banques primaires dont la principale est le Fonds National d'Investissement – Banque Algérienne du Développement.

Le suivi de la dette interne est décrit à travers une comptabilité auxiliaire en l'absence d'applications informatiques intégrées nécessaires à un émargement rigoureux des titres matérialisés. A la différence de la dette extérieure, les opérations reprises au titre de la dette intérieure sont comptabilisées pour le montant global des souscriptions enregistrées et des remboursements effectués.

Le suivi comptable des bons du Trésor en compte courant et par adjudication est réalisé au même titre que les bons matérialisés. Cette comptabilisation s'effectue au jour le jour en liaison avec les services de la Banque d'Algérie. Toutefois, le caractère prévisionnel des remboursements qui les concernent demeure tout à fait approximatif en l'absence d'applications informatiques intégrées mettant en liaison le gestionnaire, le comptable et les institutions financières.

S'agissant de la mise en œuvre du Budget de l'Etat lié à l'adoption et la signature de la Loi de Finances à la fin du mois de décembre et des décrets de répartition en janvier de l'année suivante, un délais de trois (3) mois (Janvier à Mars) est nécessaire pour établir et approuver les fascicules budgétaires, les tableaux des effectifs, les crédits de paiement et procéder à l'engagement budgétaire des crédits alloués par chaque acteur du circuit de la dépense, entraînant comme conséquences:

- un exercice qui se déroule sur 09 mois au lieu de 12, avec une transmission (novembre et décembre) au comptable public de la quasi-totalité des mandats, ce qui se traduit par une journée complémentaire trop longue et un important décalage de trésorerie sur la gestion suivante ;*

Un risque de discordance entre les informations saisies aux différents niveaux d'intervention du circuit du fait que la comptabilité est de type encaissement/ décaissement.

- Le plan comptable : appelé Nomenclature des Comptes du Trésor (NCT) date de 1967. Il s'agit d'une nomenclature des comptes du trésor qui comprend 9 groupes de comptes et dont les groupes 7 et 8 n'ont jamais fonctionné ;*
- Le plan comptable de l'Etat (PCE) n'intègre pas totalement les opérations de dépenses : les droits constatés ne sont pas pris en compte pour ce qui concerne les dépenses.*

En outre la multiplication des comptes alourdit le suivi (500 comptes dans la NCT et 2000 dans le PCE).

- *Des schémas d'écritures complexes non maîtrisés : Les opérations comptables telles que décrites dans les différents manuels d'instruction sont trop complexes par rapport aux niveaux de compétence actuels des réseaux douanes/impôts.*

Il apparaît également que les réseaux chargés de la tenue de la comptabilité sont trop nombreux.

Le dispositif prévu confie la tenue d'une comptabilité complexe et exhaustive aux réseaux du Trésor, de la Direction Générale des Impôts (DGI) et de la Direction Générale des Douanes. Ces deux derniers réseaux, spécialisés dans la saisie des opérations relevant de leurs missions, ne disposent pas d'une technicité comptable suffisante.

SOUS-SECTION 2 :

LES MODALITES D'EXERCICE DE LA GESTION BUDGETAIRE AU NIVEAU DES COLLECTIVITES LOCALES :

La gestion des Collectivités Locales est décrite et les responsables sont parfois taxés d'incompétents par le citoyen, au regard principalement des moyens financiers mis en place par l'Etat.

C'est dire que les Collectivités Locales, productives de services publics d'intérêt général, se doivent d'être bien gérées et qu'il importe surtout d'y introduire des critères d'évaluation et d'appréciation de la gestion locale, si l'on veut améliorer les prestations et répondre favorablement aux attentes multiformes des citoyens.

Il est à rappeler que la réforme des finances locales, chaque fois annoncée et toujours ajournée, doit désormais se concrétiser, même si en raison de la situation financière actuelle, elle sera plus difficile à réaliser que par le passé.

Ce processus d'évolution des finances locales doit obéir, pour escompter les meilleures chances de réussite, à quatre conditions fondamentales :

- *il doit s'inscrire, ou tout au moins se positionner, dans une transformation d'ensemble des équilibres financiers du pays ;*
- *il doit obéir à des transitions et accepter des étapes, car il ne peut être conçu comme une rupture par rapport au passé et encore moins, une révision radicale de tous les mécanismes financiers du pays ;*
- *pour être crédible, ce processus doit conserver sa cohérence propre et être accompagné de transferts relatifs des compétences Etat-Collectivités locales ;*

- *il doit viser non seulement une modernisation de la fiscalité, mais une meilleure répartition des ressources et surtout, le développement de ressources nouvelles à côté des ressources fiscales classiques.*

La réforme des institutions communales et départementales entreprise en 1967 et en 1969 donna aux nouvelles Collectivités, une définition plus large de leur rôle et de leur prérogative.

Pour réaliser les missions nouvelles dévolues à la commune, les finances communales ont été aménagées sur des bases également nouvelles :

- *précision des conditions d'établissement du budget et de la comptabilité communale ;*
- *définition de la nature des ressources et des dépenses ;*
- *institution d'un fonds communal de garantie pour éviter aux communes les aléas d'une instabilité des recettes fiscales ;*
- *institution d'un fonds communal de solidarité chargé de verser des attributions et des subventions d'équipement aux communes déshéritées pour leur permettre d'entreprendre la réalisation d'investissements.*

La refonte de l'organisation territoriale de 1974 porta le nombre de Wilayas de 15 à 31.

En 1984, alors que les transformations antérieures n'ont pas encore été totalement assimilées et que leurs impacts multiples n'ont pas été suffisamment maîtrisés, les pouvoirs publics décidèrent une profonde réorganisation territoriale du pays en le dotant de 48 Wilayas et de 1541 communes.

Pour les 837 nouvelles communes et les 16 nouvelles Wilayas, la problématique s'est traduite par la formulation de besoins en moyens matériels et financiers, nécessaires à leur installation et à leur fonctionnement .

La période allant de mai 1990 à ce jour mérite un examen particulier pour deux raisons majeures :

- *la première se rapporte à l'avènement du multipartisme ;*
- *la seconde concerne la volonté politique du pays d'entrer dans l'économie de marché .*

La loi du 7 mai 1990 relative à la commune en son article 146 et la loi du 7 mai 1990 relative à la Wilaya en son article 132 soulignent, selon une formulation identique, que la commune et la Wilaya sont « responsables de la gestion des moyens financiers qui leur sont propres » et qui sont constitués par :

- *le produit de la fiscalité et des taxes ;*

- le revenu de leur patrimoine ;
- les subventions ;
- les emprunts.

Régulièrement mises à l'index par la population et les médias, elles sont accusées de dérives graves liées notamment à des pratiques spéculatives de distribution de logements, de locaux commerciaux, de terrains ou à une dilapidation des deniers publics dans des opérations dispendieuses ou des manifestations de prestige et ce, au détriment d'actions à priorité plus affirmée.

Le financement des Collectivités Locales repose essentiellement sur des ressources d'origine fiscale et accessoirement sur des ressources d'origine patrimoniale.

Les ressources d'origine fiscale sont constituées de recettes d'impôts, droits et taxes affectés en totalité ou en partie aux Collectivités Locales et à leur fonds commun. Elles représentent plus de 90 % des ressources budgétaires des communes.

Les communes bénéficient de recettes indirectes à travers les plans communaux de développement (PCD) octroyés sur le budget d'équipement.

Les programmes Sectoriels Déconcentrés (PSD) ont ciblé principalement les chapitres de l'éducation , de l'hydraulique (AEP /Assainissement) et les chemins de wilaya.

Le Fonds commun des Collectivités Locales (FCCL) :

Depuis 1995, les fonds de garantie des communes et des wilayas sont gérés par le FCCL.

Ces deux fonds ont pour objectif la compensation des moins-values fiscales enregistrées par les Collectivités Locales et constituées par la différence entre les prévisions et les réalisations.

Les recettes de ces deux fonds proviennent de la contribution obligatoire fixée annuellement à 2 % des prévisions fiscales des communes et des wilayas .

Les objectifs visés, pour généreux qu'ils soient, se sont trouvés confrontés à des obstacles incontournables et notamment :

- A des moyens financiers, caractérisés par un système fiscal de très faible efficacité, accentuant par là-même l'inadéquation entre les ressources et les missions des collectivités locales ;
- Au sous-encadrement chronique, à l'origine de l'inefficacité administrative et technique ;

- *Aux effets multiformes de changements et réformes successifs engagés à différentes périodes destinés à supprimer les problèmes enregistrés dans la gestion locale, mais qui n'ont fait chaque fois qu'aggraver la situation en raison de la prévalence de critères subjectifs et de la non prise en charge du degré d'assimilation et de maîtrise des mesures nouvelles .*

Certaines wilayas ont bénéficié de programmes spéciaux et donc de crédits colossaux. L'opinion publique qui n'en ressent pas les effets positifs sur son cadre de vie, fait état de détournements, de corruption et de malversations diverses.

A titre de comparaison et en matière d'investissement public, les Collectivités Locales européennes tiennent un rôle important, en matière de dépenses publiques.

Le poids des investissements des Collectivités Locales au sein des investissements publics s'établit à plus de 10 % en France, 65 % au Danemark, en Italie et en Allemagne (hors Lander et communes de l'ex-Allemagne de l'Est) et plus de 60 % en Espagne.

Les pays de niveau de développement proche tels que l'Algérie et le Maroc, enregistrent des niveaux de recettes locales rapportées au PIB se rapprochant de 3 %.

Pour ce qui est de l'Algérie, les ressources des Collectivités Locales représentent actuellement 20% de la fiscalité de l'Etat et 2,7 % rapportées au PIB. Quant à l'emprunt, il est nul.

Il s'agit, en d'autres termes, d'octroyer une place plus juste aux Collectivités Locales dans les finances publiques et dans les comptes de la Nation.

A ce titre :

- *la réforme des finances locales doit impliquer une redéfinition des compétences et des fonctions entre l'Etat et les autres institutions ;*
- *le succès de cette transformation repose essentiellement sur des choix qui ne peuvent s'opérer qu'au plan national et non au niveau de telle ou telle structure technique ;*
- *cette réforme commande un réajustement des ressources des Collectivités Locales à la mesure des compétences qu'elles exerceront dans le cadre d'une redistribution plus judicieuse, plus claire et plus moderne des ressources nationales ;*
- *elle suppose, enfin, un cadre et une méthode de travail*

afin de déboucher sur l'affirmation d'un véritable projet qui consacrerait, par delà ses effets immédiats, une autre manière de s'administrer et de se développer.

Le système actuel est un système hybride, et complexe . S'y empilent des impôts locaux, des impôts d'Etat, des impôts centralisés, puis péréqués, qui en fait dénaturent toute la fiscalité locale et font que l'on se retrouve dans un système mixte où cohabitent une fiscalité locale et une fiscalité nationale redistribuée aux budgets locaux.

L'objectif est donc de dépasser ces complications que ne peuvent justifier les arguments de technique fiscale et de pouvoir délier, en fait et en droit, la fiscalité locale de la fiscalité d'Etat afin de déboucher sur un régime financier local plus simple, plus souple et plus efficace.

En effet, les Collectivités Locales sont de plus en plus dépendantes sur le plan financier, car l'autofinancement conçu au départ comme une source principale et l'expression de l'effort d'équipement des élus s'est déprécié au fil des ans. Il est devenu progressivement un simple appoint qui vient relayer l'insuffisance des ressources affectées par l'Etat.

Chaque année, la loi des finances (et/ou de loi de finances complémentaire) modifie le régime des finances locales, régime qui apparaît comme un processus continue mais toujours inachevé.

En outre, la très grande dépendance financière des Collectivités Locales aux subventions étatiques limite leurs actions et en fait une « institution assistée », limitant tout esprit d'entreprise, de prospection et d'implication directe des élus locaux dans des actions pouvant être génératrices de richesse.

La modernisation de la nomenclature budgétaire et comptable devait être un puissant levier de modernisation et d'efficacité dans la gestion des finances locales.

L'esprit qui se dégage des deux lois de 1990, encore en vigueur, ne correspond par ailleurs plus à la nouvelle réalité issue du multipartisme.

Ces deux textes, dont presque toutes les dispositions sont reprises des codes de 1967 et de 1969, renvoient, à une trentaine de textes, réglementaires d'application, dont la plupart n'ont jamais été pris.

Intervenues avant l'avènement du pluralisme politique, ils ne constituent plus un support juridique de référence adéquat. Ils le sont encore moins quand on s'inscrit dans un processus d'économie de marché.

Il est donc urgent d'opérer les ajustements nécessaires et de doter les Collectivités Locales de tous les instruments adaptés au double contexte susvisé

Il existe cinq codes importants régissant les finances des collectivités locales :

- *Code des impôts directs et taxes assimilées ;*
- *Code des impôts indirects ;*
- *Code des taxes sur le chiffre d'affaires ;*
- *Code de l'enregistrement ;*
- *Code du timbre.*

Des amendements s'imposent pour rendre le système à la portée de tous les contribuables réels ou potentiels.

La présentation, l'adoption et l'exécution des budgets locaux (budget primitif, budget supplémentaire, autorisations spéciales) s'accompagnent de la présentation de dizaines de documents en annexe à ces budgets.

Le citoyen contribuable a besoin de comprendre l'usage qui est fait des impôts qu'il paie, si l'on veut qu'il soit amené à accorder plus d'intérêt aux affaires de la cité.

SECTION 2 :

LA REFORME DU SYSTEME BUDGETAIRE : UN PREALABLE A LA REFORME DU SYSTEME DE GOUVERNANCE DE L'ETAT :

SOUS-SECTION 1 :

1- LA PROBLEMATIQUE DE LA REFORME BUDGETAIRE :

Les finances publiques concernent aujourd'hui tous les domaines de l'action publique. Elles sont au cœur de la décision politique et constituent un des principaux leviers de l'action de l'Etat en exprimant des choix de société¹.

Il est admis par ailleurs que le rôle de l'Etat est de définir les règles du jeu des acteurs (politiques, économiques et sociaux), d'en assurer le contrôle et le respect au regard de normes, valeurs sociales et règles établies.

En matière de régulation économique, le rôle de l'Etat dans le monde a évolué ; il s'immisce moins dans l'activité productive, pour se consacrer à ses missions d'arbitrage.

1- La dynamique des réformes budgétaires Globalisation des problèmes ,unification des outils et adaptation nationale des solutions Edition R.F.F.P. Juin 2007 Jean -Pierre DUPRAT

C'est est en ce sens que les institutions internationales ont élaboré le concept de " Gouvernance " , dont l'évaluation objective s'effectue par le biais d'une batterie d'indicateurs socio-économiques de référence. L'objectif est de parvenir à une appréciation quantitative du mode de fonctionnement des institutions d'un pays, dont le souci majeur est de concrétiser l'efficacité économique .

Pour exemple, l'appréciation de la Gouvernance par la Banque Mondiale prend en compte en particulier, la stabilité politique, l'efficacité de l'intervention de l'Etat, la qualité de la réglementation(commerciale, financière , fiscale, douanière etc), et le degré de lutte contre la corruption.

S'agissant de notre pays, une bonne Gouvernance s'apprécierait par le biais d'indicateurs liés à l'augmentation de la croissance économique, du ratio Production Industrielle/au P.I.B, ainsi que des exportations hors hydrocarbures, à la réduction du taux d'inflation et au mode de développement de l'investissement en relation avec la création de l'emploi.

En Algérie, l'Etat est l'acteur prépondérant de par son omniprésence dans tous les secteurs d'activité comme principal pourvoyeur de fonds. De ce fait, l'amélioration de la Gouvernance par les finances publiques , doit mener à la consolidation des fondamentaux de l'économie et le renforcement de l'efficacité de la dépense publique.

Pour ce faire, la problématique de la dépense publique doit être posée en termes d'efficacité de l'investissement public et de Gouvernance Economique plutôt qu'en termes de financement. La grille d'appréciation doit prendre en compte deux critères primordiaux : transparence des états financiers et donc du mode de gestion et de prise de décision et participation des acteurs concernés .

Le manque de transparence , comme nous le soulignons par ailleurs a pour corollaire la corruption et la suspicion.

En effet, si la rentabilité de l'investissement public renvoie au mode de prise de décision et à sa gestion, la Gouvernance renvoie à la légitimité de l'Etat et à l'efficacité de son engagement public , avec pour enjeux la transformation des modalités de régulation .

Les développements qui suivent, font apparaître la légitime nécessité de procéder à la modification de la loi n° 84-17 modifiée et complétée relative aux lois de finances, ainsi que l'ensemble des textes réglementaires subséquents afin d'adapter la matière budgétaire et financière au contexte des mutations au plan économique ,politique et constitutionnelle.

Les finances publiques relèvent du droit public et des règles précises encadrent les actions financières et comptables des acteurs publics (établissement des budgets et des comptes, perception des impôts, exécution des dépenses, contrôles etc...)¹.

1- Réflexions à propos de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : J.ARTHUIS

L'organisation des finances publiques est un indice de la qualité du lien entre le politique et le social. Lorsqu'elle se traduit par des mécanismes de consentement à l'impôt, un degré de transparence des comptes et un contrôle sur les dépenses, elle va de pair avec la démocratie.

En effet, il est à rappeler qu'en prélevant les ressources, l'Etat se met en relation avec l'ensemble des couches sociales de la société, du fait que les recettes budgétaires proviennent des différents types de prélèvements obligatoires :

- * les impôts : prélevés sur l'ensemble des contribuables, ils trouvent leur contrepartie dans les dépenses de l'Etat ;*
- * les cotisations sociales : prélevées au profit des organismes de protection sociale, elles ont une contrepartie dans les prestations sociales ;*
- * les taxes parafiscales : perçues sur les particuliers à l'occasion de la fourniture d'un service, sans équivalence absolue entre son montant et son prix. Elles concernent directement le citoyen, qui est, selon le cas consommateur, agent économique ou sujet de la Sécurité Sociale.*

La démarche à engager :

La réforme des procédures d'exécution de la dépense publique constitue une préoccupation de la quasi-totalité de la communauté internationale.

Certains Etats se sont engagés dans cette démarche, désireux de répondre aux mêmes préoccupations :

- Comment maîtriser les déficits publics et les dépenses de l'Etat,*
- Comment améliorer l'efficacité des politiques publiques et la qualité des services publics,*
- Comment rendre plus transparente l'action de l'Administration et renforcer le contrôle démocratique sur la gestion publique¹ .*

Cette réflexion correspond à une volonté d'introduire dans la gestion publique les notions de performance et de résultats.

La gestion liée à la performance doit mener à un mode d'appréciation radicalement différent, du fait que l'on s'orientera d'une responsabilité de conformité- qui consiste à respecter les règles de droit – à une responsabilité de performance.

C'est ainsi que plusieurs pays ont choisi de passer d'une budgétisation en droits constatés, à une politique d'objectifs pour affecter les crédits en fonction des résultats attendus² .

1-La préparation et l'exécution des lois de finances . Edition R.F.F.P. Juin 2008 - **Abdelkrim SETTI**

2-Les grands enjeux de la réforme budgétaire . Edition R.F.F.P. Juin 2008- **Abdellatif BENNANI**

Australie : L'Australie s'est dotée d'un cadre cohérent fondé sur la comptabilité et la budgétisation d'exercice. Depuis l'exercice 1999/2000, tous les documents budgétaires sont structurés à partir des résultats attendus des politiques publiques (outcomes), des produits (outputs), et des indicateurs de performance. Les crédits sont votés par le Parlement en fonction des résultats escomptés.

Cela a conduit le ministère des Finances et de l'Administration à passer des accords de prix avec les différents ministères et agences : le prix fixé est fonction des exigences de qualité et de quantité déterminées pour chaque produit, d'où l'importance des indicateurs ; ces accords conditionnent les dotations budgétaires.

L'évaluation des performances sur le plan de l'efficacité (contribution des produits à l'atteinte du résultat) et de l'efficience (quantité, qualité et prix des produits), fait partie intégrante de ce nouveau cadre. Elle a nécessité la mise au point de systèmes d'information.

Dans les comptes des ministères, les actifs publics font l'objet d'un amortissement. Cette charge fictive permet aux ministères de se constituer une capacité d'autofinancement. En contrepartie, chaque ministère doit s'acquitter d'une « capital user charge », égale à 11% de la valeur des actifs nets du ministère.

Royaume Uni : Le Royaume-Uni a choisi de passer à une budgétisation en droits constatés. Dorénavant, l'affectation des ressources aux ministères et aux agences se base sur l'analyse des coûts. La comptabilité d'exercice est appliquée aux objectifs assignés aux politiques publiques.

Le système en vigueur repose sur un système de techniques comptables d'entreprise pour comptabiliser les dépenses du gouvernement central et un cadre d'analyse des dépenses en fonction des objectifs des ministères, en marquant le lien avec les réalisations se rapportant à ces objectifs, chaque fois que possible.

L'analyse des coûts est utilisée en variation de coûts d'une année sur l'autre. Ainsi, les coûts sont un élément majeur des négociations budgétaires.

Les PSA ou " accords de services publics " (Public Service Agreements) fixent les missions, les objectifs et les cibles de performance des ministères.

Le vote du budget s'effectue au travers des PSA des ministères et de quelques programmes spécifiques (du type Sure Start, programme sur la petite enfance). Aux objectifs correspond un financement annuel.

Canada : un système central de comptabilité, appliquant les normes comptables définies par le Conseil du Trésor et opérant les vérifications et les

consolidations à partir des balances de vérification sommaires transmises tous les mois par les ministères, est entré en service le 1^{er} avril 1999. Il a remplacé l'ancien applicatif qui établissait les comptabilités ministérielles, puis consolidées, à partir de la description détaillée de toutes les opérations transmises par les ministères

Etats-Unis : La présentation des comptes financiers du gouvernement fédéral obéit, sous réserve d'adaptations localisées, aux principes de la comptabilité commerciale. Le développement des comptabilités analytiques a reposé sur les gestionnaires eux-mêmes, dans le cadre d'une fonction comptable décentralisée.

Allemagne : Comptabilité en caisse avec quelques expériences limitées de passage à une comptabilité en droits constatés (dotation aux amortissements).

Espagne : La comptabilité budgétaire et la comptabilité publique sont tenues en droits constatés : la dépense est inscrite au budget de l'Etat dès que naît l'obligation économique, l'évaluation de la dépense et son objet étant déterminés par les termes de l'obligation.

Finlande : Elle utilise la comptabilité en droits constatés pour la budgétisation et pour le suivi de ses dépenses. Le rapport financier annuel est fondé sur une comptabilité en droits constatés tandis que le budget est construit à partir d'un système mixte mêlant comptabilité de caisse (2/3 des dépenses) et comptabilité en droits constatés (1/3 des dépenses). Le ministère des Finances étudie actuellement la possibilité de généraliser l'usage de la comptabilité en droits constatés.

Italie : Un décret de 1997 a mis en place une comptabilité analytique permettant d'imputer le coût de chaque ressource à un centre de responsabilité. Cette mise en place avait pour but d'améliorer la budgétisation (meilleur suivi des coûts et de l'efficacité des crédits et meilleure évaluation du coût des objectifs).

Singapour : Création d'une comptabilité en droits constatés avec réalisation ex nihilo d'un inventaire des actifs permettant de calculer le coût du capital et les charges d'amortissement.

Les expériences internationales démontrent que les réformes des finances publiques sont connues par leur fragilité et requièrent une forte adhésion des personnels et des structures administratives en raison des changements et des efforts de formation qu'elles nécessitent .

L'amélioration de la gouvernance des finances publiques est liée fondamentalement à l'efficacité de la dépense publique.

La question se pose de connaître les actions à engager pour assurer une meilleure efficacité du dispositif budgétaire et un contrôle plus efficient.

La réforme du contrôle des dépenses de l'Etat , qui procède d'un vaste mouvement de modernisation de l'Administration vise une redéfinition des rôles

et une redistribution des responsabilités entre les gestionnaires et les organes de contrôle de la dépense, de manière à implanter le contrôle de régularité là où il est le plus légitime et où son efficacité est plus avérée ; au niveau de la gestion des services ordonnateurs.

La modernisation du système budgétaire est en outre liée à la nécessité pour l'économie nationale de s'intégrer dans un contexte international marqué par l'accélération du processus de mondialisation des échanges avec ses implications sur la compétitivité des économies et l'expansion des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Le souci de maîtriser les dépenses et les déficits publics, est une préoccupation majeure, lors de la mise en œuvre d'une politique budgétaire. Dans la même logique, elle traduit la volonté de renforcer la transparence de l'action publique envers le Parlement et le citoyen.

La refondation de l'action publique, représente un choix majeur, éminemment politique .

Il apparaît ainsi qu'une relation étroite doit exister entre la réforme du processus budgétaire et la réorganisation des modes de gestion de l'Administration¹ .

De ce fait, les modes de gestion au niveau de l'Administration doivent s'adapter afin de les orienter vers des résultats optimum .

La réforme des procédures budgétaires consiste à adapter la réglementation relative à la prévision budgétaire, aux modalités, ainsi qu'à la portée de l'autorisation parlementaire.

En ce sens, la réorganisation du processus de programmation budgétaire doit permettre aux différents secteurs de mettre en relief les efforts budgétaires consentis pour la réalisation à moyen terme de leurs projets avec des possibilités d'adaptations annuelles compte tenu des résultats enregistrés et des possibilités financières.

Parallèlement, doit être menée une politique de substitution progressif du contrôle à priori en vigueur par un contrôle d'accompagnement et a posteriori basé sur l'appréciation des performances.

La réforme budgétaire, engagée sur cette base place le budget au service du développement économique et social, pour une réforme substantielle de la gouvernance des politiques publiques et partant un rééquilibrage des rapports entre l'exécutif et le législatif d'une part et entre le ministère des Finances et les ministères gestionnaires, d'autre part.

1- La dynamique des réformes budgétaires . Edition R.F.F.P. Juin 2007- Jean –Pierre DUPRAT

Les moyens nécessaires, à mettre en œuvre sont à mobiliser dans le cadre d' une information améliorée et transparente (notamment sur la stratégie économique et budgétaire) afin de se repositionner sur une fonction de contrôle des actions de l'exécutif permettant une approche qualitative en termes d'analyse et de vote des budgets qui ne repose pas uniquement sur le seul volume des crédits et sur leur taux d'évolution.

Cette exigence de contrôle est d'autant plus forte que l'organisation de l'Etat est de plus en plus décentralisée et complexe.

Elle nécessite la mise en place de mécanismes d'évaluation ex-post systématique des politiques publiques pour restituer l'information sur l'efficacité des choix politiques et l'efficience des choix de gestion et partant de mesurer la performance de l'action publique.

Si l'efficacité de l'Etat est le dénominateur commun aux différentes réformes s'appuyant sur l'idée de performance, la relation des expériences aux textes juridiques de base déterminant le contenu de documents budgétaires se trouve très différenciée. Ainsi, la réforme québécoise de 2000 repose sur une loi, alors que les innovations apparues récemment dans l'Afrique francophone découlent d'accords liés à l'aide bilatérale ou multilatérale.

Ainsi, pour le Bénin, une agence fédérale américaine (US Agency for International Development) a-t-elle apporté son assistance la Chambre des Comptes pour élaborer l'audit de performance des programmes, alors que la Banque mondiale aidait le Ministère des Finances à élaborer ces derniers, notamment avec l'appui des experts canadiens qui conseillent l'Equipe technique d'appui à la réforme budgétaire¹ .

Les Etats africains sont en majorité, dotés de budgets de moyens inspirés de l'ordonnance française du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances. Ces budgets sont ainsi qualifiés parce qu'ils se contentent de déterminer les moyens des services et non les résultats attendus d'eux.

Les réformes entreprises supposent une réorganisation des administrations centrales et déconcentrées afin de les adapter à la logique de la performance .

Bien que, pour les Etats africains, la réforme des administration ne soit pas encore à l'ordre du jour , elle apparaît comme un préalable à la réforme budgétaire.

1-L'établissement d'une comptabilité patrimoniale de l'état au Bénin : avancées et contraintes – Nicaise MEDE

C'est ainsi qu'à la suite de plusieurs crises financière, le Gabon a porté ses efforts en matière de dépenses publiques sur le renforcement de son dispositif de contrôle, mettant en place pour cela une Cour des Comptes, avec la loi organique du 17 septembre 1994 et en lui conférant une activité plus soutenue. Le Bénin n'a toutefois pas encore adopté le projet de révision constitutionnelle portant création de la Cour des Comptes, ni le projet de loi organique qui est déjà rédigé. Cette situation est d'autant plus paradoxale que la chambre des comptes opère déjà des audits sur les budgets-programme, au profit des bailleurs de fonds¹.

La performance de l'Administration, est dictée par la nécessité de mettre en place une gestion axée sur les résultats sous la contrainte budgétaire, ce qui implique l'amélioration du processus d'allocation des ressources.

La gestion de la dépense par la performance résulte en effet de contraintes budgétaires. Cependant, le risque n'est plus dans une mauvaise gestion des fonds publics mais dans le refus du politique, soit d'exprimer des choix publics clairs en fixant des priorités dans un univers sous contrainte, soit de sanctionner l'échec de certaines mesures prises au nom de considérations idéologiques.

Cette gestion devrait s'articuler autour de trois axes :

- La fixation des finalités et objectifs des politiques publiques et de l'action administrative ;*
- La définition des normes de performance de l'administration associées à ces objectifs ;*
- La mise en place de systèmes d'information sur les résultats de l'action publique et sur la nature du reporting sur l'action publique.*

La bonne gouvernance mise en relation avec la performance est un concept lié à la bonne gestion des finances publiques, ainsi qu'à un ensemble d'initiatives garantissant la croissance économique, de laquelle, dépend le bien être social².

Pour autant , cette notion connaît aujourd'hui un essor spectaculaire et constitue un des champs les plus fertiles de réflexion en matière de finances publiques.

1-L'impact des stratégies et réformes des procédures budgétaires sur la performance des fonctions publiques dans l'espace francophone africain. Edition R.F.F.P. Juin 2007 - **Jacques Mariel NZOUANKEU**

2-Les indicateurs de performance de la dépense publique Edition R.F.F.P . Juin 2003 - **Raphaël POLI**

La recherche de la performance de la dépense publique est une préoccupation ancienne des gouvernements. Cependant, ce n'est que depuis peu que les moyens de mesurer la performance se sont développés. Avant de rechercher les différents indicateurs, il est essentiel que la notion de performance dans la sphère publique fasse l'objet d'un consensus notamment politique. Le contrôle par voie d'indicateurs permet ainsi aux élus et aux citoyens de vérifier l'utilisation des fonds publics.

Si les débats sur l'importance du secteur public ont longtemps polarisé le débat politique, l'attention est traditionnellement focalisée soit sur un niveau d'importance de l'Etat (défense ou privatisation des services publics) soit sur le niveau des prélèvements obligatoires. La réflexion sur la qualité et la performance de la dépense publique est une approche relativement récente.

Cette recherche d'une nouvelle légitimité s'effectue dans un contexte d'évolution de la concurrence entre Etats et de crise économique mondiale qui n'a pas épargné les économies des pays en relations commerciales et financières avec les économies libérales.

La mise en place d'une gestion par la performance répond aussi à un souci de transparence de l'action administrative s'exprimant tant d'un point de vue politique (nouveau rôle des parlementaires), que financier (procédure de notation des Etats, ou examen de la situation des finances publiques par le FMI).

Sans être assimilée à la performance privée, les analyses de l'efficacité de la dépense publique empruntent un certain nombre de méthodes au monde de l'entreprise. La différence se fait essentiellement en termes de valeurs politico-sociales.

La détermination d'objectifs doit permettre de vérifier si les résultats recherchés par les politiques publiques sont atteints par les gestionnaires.

Le succès de la gestion par la performance dans l'Administration suppose donc une rénovation en profondeur des modes de gestion publique et la fixation d'objectifs suffisamment précis pour apprécier l'efficacité de l'action publique.

En ce sens que la performance publique doit intégrer le fait que les services fournis par l'Administration garantissent les droits fondamentaux de la personne. La réalisation de ces droits doit conditionner l'examen des critères de performance économique et financiers. Enfin, la performance publique doit assurer la cohérence dans la satisfaction de certains besoins et dans l'utilisation des ressources (notamment les ressources naturelles).

Cette satisfaction des usagers, doit selon B.Meunier être mesurée à trois niveaux : celui que l'utilisateur espère atteindre par l'utilisation du produit, celui

qu'il estime avoir atteint après consommation du produit, celui qu'il souhaiterait éprouver indépendamment de ce qui lui est proposé¹.

Avec l'élaboration d'objectifs et d'indicateurs suffisamment précis, la détermination des dépenses devrait inclure également un volet lié à la performance des politiques publiques. Il devrait néanmoins demeurer limité : aucun pays n'a réussi à mettre en place un processus de budgétisation scientifique fondé sur la seule performance.

Le premier constat retient l'absence d'un indicateur unique permettant de synthétiser la mission de l'Administration.

SOUS-SECTION 2 :

ILLUSTRATION : LA REFORME DU SYSTEME BUDGETAIRE EN FRANCE

La concrétisation des objectifs cités précédemment a incité le pouvoir législatif en France à élaborer une nouvelle nomenclature par nature économique de dépenses pour préparer à la fois les budgets de fonctionnement et d'investissement, de manière uniforme et harmonisée.

La réforme a commencé par la réorganisation du circuit de la dépense, entraînant sa déconcentration, ainsi qu'une plus grande responsabilisation de ses différents acteurs et la modification du texte législatif fixant les règles de présentation, de vote et de contrôle du budget de l'Etat avec la promulgation de la Loi Organique du 1^{er} août 2001 relative aux Lois de Finances (LOLF). Cette réforme s'est tracée pour perspectives :

- De gérer la chaîne des opérations par un système d'information intégrant, le passage d'une organisation séquentielle à la gestion d'un processus coopératif permettant à la fois de supprimer les doubles emplois et d'assurer la traçabilité des contrôles ;
- De mettre en place un contrôle comptable hiérarchisé ;
- D'aboutir à la certification par la Cour des Comptes, marque ultime de la qualité de l'information financière garantie par ces contrôles internes et externes.

1-Une réforme capitale à mettre en œuvre . Edition R.F.F.P . Juin 2003 - Jean-Louis DEBRE

La nouvelle nomenclature budgétaire prévue par la Loi Organique relative aux Lois de Finances, constitue un levier essentiel de réforme de l'Etat , d'amélioration de la lisibilité, de la transparence et de l'efficacité de la gestion de la dépense publique et enfin de renforcement des prérogatives budgétaires du Parlement¹ .

Cette nomenclature comporte une structure à niveaux qui est détaillée pour chaque institution concernée, en fonction de leurs nécessités de gestion. Les charges d'une même nature ont été classifiées en catégories, sous-catégories, articles et sous-articles.

Les deux premiers niveaux de la nomenclature soit, les catégories et sous-catégories, sont les niveaux les plus élevés et les plus stables. Comme ils doivent être liés au plan comptable, ils ne devraient pas être modifiés . Ce sont aussi ces deux niveaux qui sont présentés dans les nouveaux documents budgétaires soumis au Parlement.

Un projet de nomenclature a été diffusé par le Ministère des Finances à l'ensemble des ministères puisqu'il a été nécessaire à la production du budget programme 2001 à titre démonstratif.

Entre 2001 et 2006, le Ministère des Finances a, en collaboration avec les ministères concernés, mis en œuvre un programme d'audit, afin d'en améliorer la qualité et l'efficacité.

Le premier objectif a été de formuler des propositions concrètes destinées à assurer un gain de productivité des services publics et des économies budgétaires.

La réforme des procédures budgétaires, en vue d'instituer la gestion par objectifs, devait consolider les effets bénéfiques de la régulation budgétaire et accroître la performance de la fonction publique, simultanément avec des réformes statutaires appropriées.

Concomitamment, des objectifs ont été fixés au préalable, mesurés par des indicateurs chiffrés.

Le troisième objectif poursuivi, est lié à une meilleure transparence des comptes publics et le renforcement de la lisibilité de la loi de finances ,l'harmonisation de la nomenclature des rubriques de recettes et de dépenses, le développement des systèmes d'information budgétaire intégrés tout en renforçant les capacités de contrôle de gestion interne des départements ministériels.

¹-Réflexions à propos de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances Edition R.F.F.P Juin 2003
Jean ARTHUIS

Le quatrième objectif est relatif à l'assouplissement du contrôle de la dépense publique et à son adaptation à la logique des résultats, ainsi que la mise en place et le renforcement de l'audit de performance axé sur l'appréciation du niveau de réalisation des objectifs et de l'efficacité socio-économique de la dépense publique.

Les acteurs responsables de la dépense publique (démarche managériale) ont été associés à des procédures de dialogue et d'information structurées par le contrôle de gestion¹.

La réforme des procédures budgétaires a substitué au budget de moyens, un budget par objectifs ou budget programme susceptible de développer une culture, ainsi qu'une pratique de résultats.

La logique de résultats se substitue ainsi à la logique de moyens, dans la conception et la mise en œuvre des choix budgétaires en s'appuyant sur le budget de programme et devient incontournable dans un contexte où l'on ne peut plus envisager de réformes sans tenir compte de contraintes économiques et financières de l'Etat.

La conception d'un programme, repose sur un certain nombre de caractéristiques. Le programme est :

- *destiné à couvrir une activité ou un ensemble cohérent d'activités qui s'inscrivent dans le cadre d'une politique publique.*
- *Placé sous la responsabilité d'un ministre qui peut en déléguer la gestion à des gestionnaires de programme ou en confier la gestion aux organes déconcentrés ;*
- *Doté d'une enveloppe de crédits fongibles sous certaines limites ;*
- *Des objectifs précis lui sont associés ;*
- *Ces objectifs rendent compte des finalités de la politique publique ;*
- *Ces objectifs se traduisent par des résultats attendus fixés a priori et évalués a posteriori ;*
- *Des indicateurs de performance mesurables sont identifiés et associés aux résultats attendus.*

La budgétisation par programmes est une méthode de budgétisation qui consiste, lors de l'établissement des budgets, à regrouper toutes les ressources allouées à un ministère par programmes.

Le programme devient l'unité de spécialisation des crédits : les crédits sont votés par programme en remplacement des chapitres et des secteurs.

1- La nouvelle constitution budgétaire et les méthodes de contrôle Edition R.F.F.P. Juin 2003 - Sophie MAHIEUX

Le programme devient également l'unité opérationnelle d'exécution du budget. De nouvelles règles de fongibilité des crédits ont permis une plus grande souplesse dans la gestion des dépenses. Ceci conduit à la révision des règles de réallocation budgétaire (virements et transferts de crédits).

Par définition, un programme regroupe les dépenses budgétaires qui sont destinées à la mise en œuvre d'initiatives qui concourent à la réalisation des grandes fonctions définies par la mission du ministère, à la satisfaction des besoins de la population et à la réalisation des objectifs stratégiques de ce ministère. Un programme se décompose en sous-programmes et actions.

La gestion axée sur les résultats suppose qu'un responsable doit établir pour chaque programme, sous-programme et action du ministère : les objectifs, les résultats attendus (ou mesures cibles), les indicateurs de performance et le coût des ressources nécessaires pour atteindre des objectifs. Le responsable doit, périodiquement, rendre compte des résultats atteints pour permettre aux utilisateurs (parlementaires, public, gestionnaires) de réévaluer la pertinence des objectifs et de s'assurer que les résultats attendus ont bien été atteints.

Ainsi, la mise en œuvre d'un programme, qui permet d'organiser des arbitrages entre programmes relevant d'une même mission est une innovation qui a rompu avec les textes budgétaires précédents enserrés dans une nomenclature et une procédure bridant à l'excès, l'initiative des gestionnaires.

Au sein des programmes, doivent d'abord être explicités les objectifs assignés. Dans une seconde phase, pour chaque objectif, doivent être recherchés des indicateurs de résultats que le ministère se propose d'atteindre.

Ces objectifs permettent d'aborder l'action publique de différents points de vue :

- par son efficacité socio-économique : par exemple, l'amélioration de l'élucidation des crimes et délits pour le programme « police nationale » mesurée par le taux d'élucidation ;*
- par la qualité du service rendu : par exemple, la qualité du service de délivrance des autorisations d'urbanisme, mesurée par le pourcentage de dossiers respectant les délais réglementaires ;*
- par l'efficacité de la gestion : la maîtrise des coûts des administrations financières peut ainsi se lire dans les gains de productivité de celles-ci*

La nouvelle nomenclature dédiée en missions, programmes et actions apporte un gain en termes de lisibilité de l'action publique : du fait qu'elle permet de connaître les moyens affectés par l'Etat aux politiques qu'il conduit.

L'analyse du budget de l'Etat va désormais se développer sur trois champs qui exigent chacun la production d'informations rigoureuses : les comptes, la gestion des autorisations budgétaires et les résultats obtenus¹.

Contrairement aux entreprises, l'Etat ne tient pas de comptabilité patrimoniale (c'est à dire ne dresse pas de bilan comptable).

Les comptes de l'Etat étaient critiqués notamment parce qu'ils ne reflétaient pas sa situation financière et patrimoniale réelle. La Loi Organique sur les Lois de Finances a justement modernisé en profondeur le cadre comptable de l'Etat afin d'en faire :

- *un instrument d'information du Parlement et du citoyen sur la situation financière et patrimoniale de l'Etat ainsi que sur ses engagements ;*
- *un outil de décision pour les gestionnaire, en mettant notamment en lumière les conséquences pluriannuelles de leurs actes et en leur permettant de mesurer l'efficacité et la performance de leurs actions. Les comptes de l'Etat étant destinés à retracer l'exécution du budget.*

C'est ainsi que la loi organique distingue trois types de comptabilité :

- *La comptabilité budgétaire de caisse, destinée à suivre quotidiennement situation de trésorerie de l'Etat ;*
- *La comptabilité d'exercice en droits constatés, qui permet d'appréhender les droits et obligations de l'Etat. Elle se tient selon les principes des nouvelles normes de comptabilité publique, inspirées du plan comptable général qui s'applique aux entreprises ;*
- *La comptabilité analytique qui permet de retracer, selon les besoins des gestionnaires publics et du Parlement, le coût des actions de l'Etat.*

La LOLF prévoit la mise en œuvre d'une comptabilité analytique, permettant de mieux connaître les coûts des politiques publiques et la mise en place d'une comptabilité générale, visant à enrichir la comptabilité de l'Etat d'éléments de nature patrimoniale, à l'instar de la comptabilité des entreprises.

1- Jean -Pierre DUPRAT (opus cité précédemment)

Ces deux comptabilités permettent notamment d'effectuer des comparaisons de coût entre plusieurs pays ou entre différents types d'organisation produisant un même service, ainsi que des comparaisons d'une année sur l'autre, de manière à suivre dans le temps l'évolution du patrimoine, des engagements et des charges de l'Etat.

La Loi Organique des Lois de Finances (LOLF) énonce aussi les principes comptables que l'Etat doit respecter : ses comptes doivent être réguliers, sincères , donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière¹ .

Le dispositif décrit ci-dessus, a été mis en en place afin de décrire la situation patrimoniale de l'Etat, c'est-à-dire l'ensemble de ce qu'il possède (terrains, immeubles, créances) et de ce qu'il doit (emprunts, dettes). La synthèse des informations contenues dans la comptabilité générale figure dans les documents comptables de l'Etat, présentés chaque année au Parlement, en même temps que les objectifs et les indicateurs de l'action publique.

La tenue d'une comptabilité patrimoniale et des coûts, doit permettre : « la connaissance de la situation du patrimoine, le calcul du prix de revient, du coût et du rendement des services, la détermination des résultats annuels ».

La LOLF met en exergue l'orientation du budget vers les résultats. Elle appelle une prise en compte équilibrée des différentes dimensions de la performance : efficacité socio-économique, qualité des services et maîtrise des coûts dans la gestion des moyens. Elle en organise une synthèse lisible pour le Parlement à travers les projets et rapports annuels de performance .

Le suivi de cette nouvelle gestion par la performance, a nécessité la mise en place de mécanismes des responsabilité permettant de récompenser et de sanctionner les responsables de l'action publique :

- *le Parlement s'est ainsi intéressé à l'utilisation de l'argent public et l'atteinte des objectifs, davantage que sur le pourcentage d'évolution des crédits ;*
- *Les règles de la responsabilité des comptables publics et des ordonnateurs, et le mode de fonctionnement de la Cour des comptes ou de la Cour de discipline budgétaire et financière selon le cas, se sont adaptées au nouveau contexte .*

Les indicateurs, pour être opérationnels et intégrés à une politique publique, doivent répondre à certaines normes de qualité .

¹- Raphaël POLI (opus cité précédemment)

Les indicateurs de performance de la dépense publique sont conçus de manière à être utilisés le plus aisément possible. Le cahier des charges relatif à élaboration des nouveaux contenus des budgets ministériels a retenu cinq qualités essentielles .

Un indicateur doit être : pertinent, synthétique ou sélectif, clair et immédiatement interprétable, bien défini et disponible au cours du temps à un coût compatible avec l'usage que l'on en attend.

Les normes comptables applicables aux collectivités locales sont différentes de celles qui s 'appliquent à l'Etat.

En effet, les budgets primitifs des collectivités locales ne sont pas compilés à l'échelle nationale.

Dans un tel contexte, la logique des résultats n'intègre pas toutes les exigences du service public, aggravées par les difficultés de freiner le développement du secteur informel.

Il est à relever que la norme d'évolution des dépenses est établie avant le début des discussions budgétaires.

Une fois la norme fixée par le Premier ministre, dévoilée dans la lettre de cadrage, le Ministère des Finances calcule, à partir des dépenses incompressibles identifiées, le montant de la marge de manœuvre dont dispose le Gouvernement dans la négociation budgétaire.

Avec la mise en œuvre de la LOLF à compter du 1^{er} janvier 2006, la démarche de performance s'est installée en France non seulement lors de la procédure budgétaire mais aussi et progressivement dans la gestion publique à travers la déclinaison des politiques publiques par les services centraux et déconcentrés de l'Etat¹.

Des indicateurs de suivi de la qualité d'exécution de la dépense sont mis en place, pour permettre un examen ex-post des dépenses qui n'auront pas été soumises au contrôle préalable .

La dynamique de la nouvelle constitution budgétaire repose sur un échange : d'un côté, les gestionnaires ont plus de liberté, notamment grâce à la globalisation et la fongibilité au niveau central et déconcentré ; de l'autre , ils ont la responsabilité des résultats obtenus dont il est rendu compte au Parlement.

1- La loi organique du 1 Août 2001 et le droit constitutionnel des finances publiques :TALLINEAU (L)

En effet, La loi organique offre, aux gestionnaires plus de liberté contre plus de responsabilités¹.

Cette réforme a renforcé par ailleurs la capacité de gestion des ordonnateurs avec pour objectif d'accompagner les services gestionnaires pour leur permettre d'atteindre un niveau de compétence à même de garantir un haut niveau de sécurité financière.

Ce dispositif repose donc sur l'amélioration de l'efficacité du processus d'exécution de la dépense, avec comme corollaire la nécessité de respecter la sécurité et la transparence des opérations financières, qui ne doivent pas pâtir de la recherche d'efficacité ou de l'allègement du contrôle administratif au niveau du comptable/contrôleur².

La loi organique relative aux lois de finances a donc transformé en profondeur les modalités de gestion des deniers publics, en faisant de la performance, la cible de l'action de l'Etat.

Cette innovation qui contraste fortement avec la tradition de gestion fragmentée des moyens, a engendré une nouvelle culture du pilotage et de la délégation et de nouveaux outils pour donner aux échelons opérationnels la capacité à gérer les dotations budgétaires et procédera à des arbitrages éclairés.

Le contrôle externe qu'est le contrôle financier s'est recentré sur sa mission budgétaire, en fondant son contrôle sur l'examen global des budgets, plus que le visa individuel des actes, pour veiller à la couverture des dépenses et à la sécurisation des objectifs d'exécution budgétaire et en modulant ses priorités en fonction de l'efficacité des procédures internes.

Pour appliquer ces dispositions, l'Etat français a modernisé ses systèmes d'information (outils informatiques de comptabilité, de paiement de dépenses, de perception de recettes, etc) afin d'éviter de multiplier les opérations et faciliter la production de documents comptables.

Les contrats pluriannuels de performance, portant sur trois années, précisent les objectifs retenus dans le projet annuel de performance, dans une optique opérationnelle. Il s'agit d'un engagement conclu entre la Direction du Budget et le ministère dépensier, prévoyant notamment les incitations financières en relation avec la qualité de la gestion des fonctionnaires impliqués.

1- Réflexions à propos de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances . Edition R.F.F.P. Juin 2003
Jean ARTHUIS

2- Mise en œuvre de la LOLF : Les évolutions dans les relations entre l'exécutif et le législatif . Edition R.F.F.P. Juin 2003
Didier MIGAUD

Depuis la loi de finances pour 2006, le volet « performance » du budget français est désormais retracé dans les projets annuels de performances fixant des objectifs de performance, mesurés au moyen d'indicateurs précis comportant des cibles de résultats à moyen terme.

L'ensemble du dispositif, malgré la persistance du caractère annuel de l'autorisation budgétaire, comporte une logique pluriannuelle au regard de la définition des objectifs et des indicateurs.

Malgré le changement qualitatif opéré, du fait de la priorité accordée à la démarche de performance, que concrétisent les projets et rapports annuels de performance, le cadre de la gestion reste ministériel, de même prévaut l'annualité en dépit des perspectives pluriannuelles induites par la définition d'objectifs.

Une caractéristique importante de la réforme française est d'avoir associé à l'adoption d'une nouvelle loi organique relative aux lois de finances, définissant donc leur architecture générale, la mise en place progressive des instruments jusqu'à la préparation du projet de loi de finances pour 2006. Il est prévu en outre, un mécanisme d'ajustement continu¹.

Il est à souligner que dans l'exemple de la réforme budgétaire engagée en France, les règles budgétaires ont été fixées à l'initiative du pouvoir législatif et non de l'exécutif.

Toutefois, le choix d'une programmation par secteur, concrètement par ministère, a dans certains cas donné la primauté à l'approche administrative sur la dimension économique et sociale, même si les secteurs ont été hiérarchisés entre eux, compte tenu des priorités définies dans les documents stratégiques qui se sont substitués à l'ancienne planification.

De nombreuses dispositions de la loi organique sont entrées en vigueur depuis l'exercice 2006 : examen du projet de loi de règlement de l'année n-1 avant l'examen du projet de loi finances pour n + 1, débat sur les prélèvements obligatoires, information préalable des commissions des finances en cas d'annulation ou de gel de crédits etc....

L'application de la Loi Organique de 2001 a soulevé toutefois de nombreuses difficultés, mises en lumière, notamment lors de la détermination des objectifs, ou dans la formulation des indicateurs.

Des faiblesses ont toutefois été relevées par la Cour des Comptes dans certaines des approches globales, comme l'absence de définition de critères internes de soutenabilité de la dette ou la médiocrité de la qualité des prévisions de recettes, elle a surtout remarqué le caractère désordonné de

¹- La réforme de la loi organique des Finances : S.TAZI

certaines missions ou la détermination insuffisante d'un chef de file pour les missions interministérielles¹.

SOUS-SECTION 3 :

PROPOSITIONS CONCEPTUELLES POUR UNE NOUVELLE APPROCHE DE LA GESTION BUDGETAIRE PUBLIQUE EN ALGERIE:

Concernant notre pays nous prendrons en compte les résultats de l'expérience Française, pour la conception d'un circuit de la dépense correspondant à cette nouvelle vision budgétaire. Les procédures d'exécution budgétaire révisées concernent l'actuel circuit, avec leur redéfinition dans le court terme.

Les objectifs qui devraient être fixés à la réforme :

A la faveur du décret exécutif n° 07-364 du 28/11/2007, portant organisation de l'administration centrale du Ministère des Finances, une direction de la modernisation des systèmes budgétaires relevant de la Direction Générale du Budget a été créée à l'effet d'impulser le projet de modernisation du processus budgétaire.

C'est à cette structure que devrait revenir le rôle d'engager les choix à retenir, ainsi que les différentes applications impliquées directement ou indirectement dans le processus de la dépense publique. La modernisation de la gestion du Budget de l'Etat devrait comporter 02 aspects : « Budgétisation » et « Informatique et système d'information ».

La première composante, « Budgétisation », devrait permettre la mise en place d'un nouveau système de gestion des dépenses comprenant l'élaboration du budget, la comptabilisation et le contrôle des dépenses, concomitamment à une révision des normes et pratiques comptables, le suivi et le contrôle budgétaire (comprenant les divers tableaux de bord permettant de suivre l'exécution du budget) ainsi que la diffusion des nouvelles procédures et la formation de tous les intervenants concernés par la réforme.

Le processus de réforme du système budgétaire, devrait concrétiser :

- La définition d'indicateurs de résultats par politique ou par programme ;*
- L'identification de centres de responsabilité et l'implantation d'une culture managériale aux divers échelons de l'Administration ;*

1- La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : un chantier de conduite de changements :A.LAMBERT

- *La mise en place systématique de contrats de performance garantissant une liberté de gestion aux responsables administratifs en échange d'un engagement en termes de résultat ;*
- *L'apparition de nouvelles formes de contrôle. La responsabilité des gestionnaires, autrement dit l'allègement des contrôles à priori, et un renforcement des contrôles a posteriori externes exercés par la Cour des Comptes et le Parlement ;*
- *L'avènement de nouvelles formes de responsabilités politiques liées à la gestion par la performance. De ce fait, le Gouvernement sera engagé sur des objectifs et sur des résultats qu'il escompte réaliser ;*
- *La mise en place de comptabilités analytiques pour connaître le coût des politiques publiques et une comptabilité de droits constatés ;*
- *L'application rigoureuse des grands principes du droit budgétaire, ce qui pour autant, ne signifie pas absence de pluriannualité, mais celle-ci intervient, soit en termes de prévision des objectifs, soit en termes de prévision des programmes.*

La seconde composante, « Informatique et système d'Information », viserait à concevoir et à implanter les systèmes d'information correspondant à la nouvelle structure budgétaire.

Au préalable et dans le cadre de la mise en œuvre d'un nouveau système d'information informatique (SDI), les objectifs poursuivis devraient être les suivants :

- *l'analyse des options stratégiques et l'impact sur l'organisation du Ministère des Finances ;*
- *l'analyse de l'existant et de l'environnement ;*
- *La mise en place de systèmes d'information nouveaux ;*
- *La définition des architectures techniques hardware en tenant compte des flux et des volumes d'information traités ;*
- *la définition des applications à développer en spécifique, des progiciels et logiciels adaptés au contexte et la détermination des projets prioritaires.*

Ce SDI devrait être développé dans un champs beaucoup plus large que le processus d'exécution de la dépense, puisqu'il doit prendre en compte, tant les applications spécifiques (Douanes, Impôts, Trésor, Budget, Comptabilité,

Gestion de la Dette, Programmation financière, etc..) que les applications de gestion interne (Gestion des ressources humaines, approvisionnements, véhicules, bureautique interne, etc...).

Pour être pleinement efficace, la nouvelle politique budgétaire doit être assortie d'un ensemble de dispositions susceptibles d'assurer le suivi de l'exécution de la dépense publique dans le cadre des programmes et de rendre compte de l'activité de l'Administration, tout en tenant compte du contexte Algérien.

La réforme des Finances Publiques viserait ainsi à satisfaire quatre objectifs majeurs :

- 1) Réformer le cadre de la gestion des finances publiques en l'orientant vers la recherche de l'efficacité et des résultats ;*
- 2) Améliorer la présentation et le contenu des lois de finances pour obtenir une meilleure transparence des informations budgétaires ;*
- 3) Renforcer l'information et le contrôle parlementaire ;*
- 4) Intégrer des éléments de souplesse budgétaires, et clarifier les notions et les concepts liés aux finances publiques.*

3-1 REFORME DES FINANCES PUBLIQUES ORIENTEE VERS LA RECHERCHE DE L'EFFICACITE ET DES RESULTATS :

3.1.1 LE PILOTAGE DE LA MODERNISATION DES SYSTEMES BUDGETAIRES :

La réforme du système Budgétaire, devrait être axée en priorité autour des aspects suivants :

- Mise en œuvre d'une administration de résultats au lieu et place d'une administration de moyens ;*
- Une approche pluriannuelle de gestion des dépenses qui s'appuie sur une budgétisation par programmes ;*
- Une réforme centrée sur la responsabilisation des gestionnaires et le contrôle de la performance ;*
- plus grande liberté des gestionnaires avec l'obligation de rendre compte de leur gestion et de leur performance ;*
- une révision de la nomenclature budgétaire ;*
- une amélioration du contenu et de la présentation du budget de l'Etat pour une meilleure transparence de la gestion budgétaire et de la portée de l'autorisation parlementaire.*

L'objectif est de parvenir à généraliser la budgétisation par programme à l'ensemble de l'Administration Algérienne.

Le concept de budgétisation par programme recouvre les dimensions suivantes :

- *méthode de budgétisation qui regroupe les crédits alloués à un ministère par programme ;*
 - *le programme regroupe un ensemble d'activités qui répondent à des objectifs et des orientations déjà établis par le ministère et le Gouvernement ;*
 - *le programme permet de budgéter les dépenses en fonction de résultats attendus et d'identifier le gestionnaire qui doit choisir les initiatives les plus appropriées pour atteindre les objectifs en élaborant le budget nécessaire*
 - *la budgétisation par programmes ne distingue plus entre le budget de l'administration centrale et celui des services extérieurs et déconcentrés ;*
 - *le gestionnaire d'un programme est responsable des résultats aux niveaux central et déconcentré ;*
 - *outil de gestion des ressources publiques qui exprime les grandes orientations et priorités de l'Etat ainsi que les prévisions de recettes et de dépenses sur un horizon supérieur à 12 mois ;*
 - *Une classification unique qui regroupe les dépenses selon leur nature économique (fonctionnement et équipement).*
- Passer de la spécialisation par chapitre à la spécialisation par programme avec des dotations de crédits.*
- *Le programme regroupe des crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble d'actions relevant d'un même ministère ou d'une Institution publique avec des objectifs précis et une perspective de résultats.*

Le porte feuille de programme comporte un ensemble de programme et leur subdivision en sous-programmes et action concourrant à une politique publique définie.

Il y a lieu de disposer en outre, d'une architecture budgétaire capable d'envisager tous les types de programmes liés à une opération ou à un secteur géographique particulier :

- *intra ministériel ;*
- *inter ministériel ;*

Compte tenu des textes législatifs et réglementaires, fixant leur organisation, il est utile au préalable que chaque ministère (et institution publique) définisse clairement sa mission et les objectifs stratégiques termes mesurables qui en découlent.

Dans l'optique d'un SIGB, il est également indispensable d'élaborer un Plan Comptable de l'Etat qui s'appuie sur la nouvelle nomenclature budgétaire. Il faudra donc également adapter le PCE actuel pour le mettre en adéquation avec le passage à la budgétisation par programme.

Ces principes doivent impérativement être arrêtés avant d'entamer le développement et/ou le paramétrage du module comptable du futur SIGB.

La réforme budgétaire devrait aboutir à la modernisation des systèmes budgétaires qui serait articulée autour des axes suivants :

3.1.2 L'APPROCHE PLURIANNUELLE ET LE REPORT DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT DANS LE CADRE D'UNE BUDGETISATION PLURIANNUELLE :

*Il est évident que la définition détaillée du budget pluriannuel doit nécessairement être un **préalable** au développement des nouvelles procédures d'exécution de la dépense.*

Elle est basée sur le budget de programmes à l'intérieur des dépenses à moyen terme. Ainsi, un horizon pluriannuel implique un budget pluriannuel pour, en général, les trois années suivantes.

Le cadre budgétaire pluriannuel sera un outil de gestion des ressources publiques pour exprimer les grandes orientations, les priorités et les prévisions de recettes et de dépenses sur un horizon excédant douze mois¹.

L'Etat Algérien établit actuellement son budget en respectant le principe d'annualité budgétaire, c'est –à-dire que l'autorisation de recettes et de dépenses donnée par le Parlement et l'exécution de cette autorisation valent uniquement pour l'année budgétaire visée.

Toutefois, un consensus international se dégage du fait que cet horizon annuel est trop court et empêche la gestion efficace des dépenses publiques. En effet, sur une base annuelle, les décisions d'affectation des ressources sont prises, sans vue d'ensemble et sans tenir compte des répercussions des décisions antérieures et présentes au-delà de l'année budgétaire.

Un horizon de prévisions de dépenses sur trois ans est un compromis acceptable entre le besoin de prévoir les répercussions des décisions courantes et l'effort d'établir une planification à moyen terme.

1-Les finances publiques et la réforme budgétaire Edition: la documentation française Avril 2006 Isabelle FLAHAULT- DOMERGUE

Le principe de l'annualité est néanmoins maintenu avec possibilité de report de crédits dans des conditions bien déterminées.

Il est recommandé d'élaborer un cadre budgétaire à moyen terme sur un horizon de cinq ans soit, les deux exercices précédents, l'année budgétaire visée et les prévisions budgétaires des deux années suivantes.

Le cadre budgétaire pluriannuel devrait être présenté dans un document budgétaire distinct accompagnant le projet de loi de finances. Cette option a l'avantage d'informer les parlementaires sur l'impact futur des décisions gouvernementales prises dans le cadre du budget annuel. Ajoutons qu'elle favorise également la transparence dans les choix gouvernementaux tout en préservant les avantages d'une gestion efficace des ressources publiques.

3.1.3 LA RESPONSABILISATION DES GESTIONNAIRES DANS LE CADRE DU CONTROLE DE PERFORMANCE :

La réforme doit introduire la notion de « gestionnaire responsable ». Le gestionnaire responsable est un élément essentiel de la gestion axée sur les résultats. Par définition, il est le gestionnaire délégataire du pouvoir de gérer des ressources financières, d'établir les besoins financiers, de contrôler les coûts par rapport aux résultats opérationnels et d'exercer le pouvoir de dépenser . Cela implique qu'il a la responsabilité de préparer le budget de son unité organisationnelle et qu'il a l'obligation d'en faire le suivi et d'en rendre compte¹ .

La logique de résultats se substitue à celle de moyens, pour évaluer la performance des gestionnaires au nom de l'efficacité de la dépense publique ;

La réforme sera centrée sur la responsabilisation des gestionnaires et le contrôle de la performance ;

Les objectifs définis, les résultats attendus pour chacun des programmes et leur évaluation sont mentionnés dans un rapport accompagnant le projet de la loi de finances ;

Les conditions d'exécution du budget, le niveau d'atteinte des objectifs atteints, les résultats obtenus et les explications des écarts font l'objet d'un rapport d'évaluation accompagnant le projet de Loi de Règlement Budgétaire² .

3.1.4- INTRODUCTION DES PRINCIPES COMPTABLES :

L'Etat tient :

- Une comptabilité des recettes et des dépenses fondée sur le principe de la comptabilité de caisse,

- Une comptabilité générale fondée sur le principe de la constatations des droits et obligations ,

1-Les évolutions du contrôle juridictionnel des finances publiques - **Dr Abdellah SERHANE**

2- La nouvelle constitution budgétaire et les méthodes de contrôle. Edition R.F.F.P.Juin 2003 - **Sophie MAHIEUX**

Une comptabilité d'analyse des coûts devrait être mise en place, accompagnée d'une Comptabilité patrimoniale et d'analyse des coûts

Principes de gestion de base à mettre en place

Objectifs

La comptabilité participe aux mêmes objectifs que la réforme budgétaire.

Les deux réformes sont indissociables.

- *meilleure information du parlement ;*
- *amélioration de la gestion par la production d'outils de pilotage stratégique.*

Résultats attendus

Deux principes fondamentaux à mettre en œuvre:

- *passage à une comptabilité d'exercice ;*
- *prise en compte de la dimension patrimoniale .*

3.2- AMELIORATION DU CONTENU ET RENFORCEMENT DE LA TRANSPARENCE DES LOIS DE FINANCES :

Elaboration d'un budget unique regroupant l'ensemble des dépenses de l'Etat :

La réforme budgétaire devrait porter sur l'élaboration d'un budget regroupant l'ensemble des dépenses de l'Etat dans un document budgétaire unique soit, les dépenses de fonctionnement, d'investissement et de subventions .

3.2.1 PRESENTATION BUDGETAIRE :

Une nouvelle présentation budgétaire devrait être adoptée. Cette dernière doit :

- *Introduire une nouvelle annexe détaillant les modalités de financement des charges définitives du budget général de l'Etat ;*
 - *Cette annexe remplacerait les annexes B et C de la loi de finances actuelle ;*
 - *Présenterait les crédits à voter par ministère/ institution et par programme ;*
- *A l'appui de cette présentation, trois nouveaux documents budgétaires devraient être introduits ;*
 - *Document 1 : Budget principal des dépenses de l'Etat (en remplacement du Budget de l'Etat actuel) qui donne une vue globale du budget par ministère et par programme. Il permet de disposer, en quelques pages et tableaux de synthèses, des*

informations essentielles permettant l'analyse et l'interprétation pertinente et rapide des budgets de l'année ;

- Document 2 : Rapport sur les priorités et la planification par ministère, qui donne une vue plus détaillée et explicative des montants proposés dans le projet de Budget de l'Etat . Ce document donnerait des informations financières, sur une base pluriannuelle et des informations non financières sur les programmes des ministères en y intégrant des principes de gestion axée sur les résultats ;

- Document 3 : Budget des dépenses des services déconcentrés des wilayas, qui récapitulerait la redistribution géographique des dépenses budgétaires de l'Etat par services déconcentrés.

Le Document 1 devrait être articulé autour d'une architecture sommaire et globale de chacun des budgets par portefeuille, par programme et par grandes catégories de dépenses . Il deviendrait un outil précieux pour les utilisateurs afin que ces derniers puissent disposer d'informations pertinentes afin d'analyser et interpréter facilement les budgets de l'année.

Le Document 2 présenterait le détail des dépenses budgétaires, en comportant des sections narratives et explicatives .L'élaboration de ce document exige une implication plus directe des gestionnaires. En effet, ces derniers devraient être davantage sollicités pour fournir les informations requises et donner les explications nécessaires sur la planification des activités des programmes de leur portefeuille . Au final, il s'agit de satisfaire aux besoins qui ont été exprimés par les utilisateurs soit plus de transparence et de clarté en matière de présentation budgétaire.

Les documents budgétaires doivent être présentés en respectant le principe d'universalité budgétaire c'est –à-dire, sans compensation ou contraction entre les recettes et les dépenses dans le respect du principe d'universalité des dépenses de l'Etat et non seulement le montant des crédits votés.

Il est aussi proposé de faire un suivi systématique des comptes d'affectation spéciale (CAS) en termes d'utilisation annuelle de ces fonds et du solde résiduel de fin d'année dans l'optique de parvenir à leur réduction de manière significative

Actuellement l'opacité des « charges communes », donne lieu à de nombreuses interprétations : « réserve » affectée aux dépenses imprévues alors que l'essentiel de ces crédits est affecté aux « pouvoirs publics ». La partie restante est affectée aux imprévus.

Dorénavant les crédits « pouvoirs publics » sont traités de la même façon que les ministères « Institutions Publiques » . Leur budget apparaîtront au niveau de la loi de finances.

Les dépenses imprévues sont à regrouper sous la dénomination de dotations globales. Ces crédits sont assignés et affectés en cours d'année par décret pour les dépenses imprévisibles.

3.2.2 CONTENU ET STRUCTURE DE LA LOI DE FINANCES :

Il est proposé une révision de la structuration des parties de la loi de finances en quatre parties au lieu des deux actuelles:

- 1- les voies et moyens liés perception des ressources publiques;*
- 2- fixation des montants des A.E et C.P du budget, les C.A.S ;*
- 3- autorisation d'octroi des garanties de l'Etat et toute disposition relative à la comptabilité de l'Etat, à l'information et au contrôle du parlement sur les finances publiques ;*
- 4-la quatrième partie comprendrait les états suivants :*
 - état « A » pour les recettes ;*
 - état « B » pour les dépenses par programmes par ministère et par Institution Publique ;*
 - état « C » liste des comptes spéciaux du trésor ;*
 - état « D » équilibre budgétaire et financier ;*
 - état « E » liste des impôts affectés à l'Etat, collectivités territoriales et FCCL ;*
 - état « F » relatif aux taxes parafiscales ;*
 - état « G » relatifs aux prélèvements obligatoires autres que fiscaux ;*
 - état « H » abattement fiscaux dits « dépenses fiscales » .*

3.2.3 CONDITIONS DEVANT ASSURER LA TRANSPARENCE DU CONTENU DES LOIS DE FINANCES :

L' amélioration du contenu et de la présentation doivent conduire à une meilleure lisibilité et transparence de la gestion budgétaire et de la portée de l'autorisation parlementaire¹.

Le nouveau système de nomenclature comporterait quatre types de classifications :

- 1. Une classification par centres de responsabilités (administrative) en lien avec la définition des nouveaux rôles et responsabilités ;*
- 2. Une classification par fonction qui regroupe les dépenses budgétaires selon les grandes fonctions de l'Etat . Cette classification qui présente les informations financières selon un regroupement standard, est recommandée par le Fonds monétaire international (FMI).*

Il est préconisé l'intégration de la classification des fonctions des administrations publiques et la classification économique des charges recommandées par le FMI. Ces classifications seront transparentes pour l'utilisateur du système informatisé d'élaboration du budget et permettront de

1- Les grands enjeux de la réforme budgétaire : A. BENNANI

regrouper les dépenses budgétaires de l'Etat selon les mêmes grandes fonctions et les mêmes grandes catégories de charges que d'autres pays, dans le but d'avoir une base uniforme d'analyse et de comparaison du budget de l'Etat Algérien avec les autres Etats.

3- Une classification selon la nature des charges de l'Etat, par activités (programmes, sous-programmes, actions) qui regrouperait les dépenses selon les priorités et orientations définies par l'Etat et qui serait déterminée par voie réglementaire.

4- Une classification par nature économique de dépenses devrait en outre être élaborée, pour permettre de regrouper les dépenses budgétaires de manière à connaître précisément les fonds publics alloués par type de charges. Cette classification, unique pour l'ensemble des Administrations doit en outre intégrer les budgets de fonctionnement et d'investissement.

CLASSIFICATION PAR NATURE ECONOMIQUE

Les charges budgétaires de l'Etat par nature économique comprendraient les titres suivants :

- 1) les dépenses de personnel ;*
- 2) les dépenses de fonctionnement des services ;*
- 3) les dépenses d'investissement ;*
- 4) les dépenses de transfert ;*
- 5) la dette publique ;*
- 6) les dépenses d'opérations financières.*

3.3 RENFORCEMENT DU CONTROLE PARLEMENTAIRE :

Les documents accompagnant le projet de loi de finances

Le projet de loi de finances de l'année est accompagné :

1- De la loi portant règlement budgétaire pour constater et arrêter le montant définitif des recettes encaissées et des dépenses effectuées au titre d'une année n-2

Elle présente le compte de l'exercice qui comprend :

- l'excédent ou le déficit résultant de la différence nette entre les recettes et les dépenses du budget général de l'Etat ;*
- les profits et pertes constatés dans l'exécution des opérations des comptes spéciaux du trésor ;*
- les profits et pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie.*

2- Le projet de loi portant règlement budgétaire présenté chaque année devrait être accompagné :

- d'annexes explicatives relatives aux résultats des opérations budgétaires, des comptes spéciaux du trésor et des opérations de trésorerie ;
- de la balance générale des comptes et du bilan des opérations de l'Etat ;
- d'un rapport d'évaluation précisant les conditions dans lesquelles le budget a été exécuté ainsi que le degré d'atteinte des objectifs, les résultats obtenus et les explications relatives aux écarts constatés.

3- le projet de loi portant règlement budgétaire est accompagné d'un rapport de la Cour des Comptes relatif aux résultats d'exécution de la loi de finances d'un exercice antérieur et à la gestion des crédits examinés, en particulier au regard des programmes mis en œuvre.

Ce rapport portant sur la certification des comptes de l'Etat est établi au regard des principes de régularité, de sincérité et de fidélité.

Les deux premières phases concernent respectivement la collecte des données et leur confrontation entre les comptabilités des services ordonnateurs et des services comptables.

Après régularisation des discordances et établissement des comptes définitifs, le projet est envoyé à la cour des comptes ainsi qu'au Secrétariat Général du Gouvernement .

L'exercice du contrôle budgétaire dépend de plusieurs facteurs :

- l'importance du rôle du Parlement en matière de vote et de contrôle de l'exécution du budget ;
- le statut des institutions chargées de la vérification des comptes et du bon usage des crédits publics ;
- le caractère plus ou moins démocratique du régime considéré.

Les relations entre les institutions de contrôle des comptes publics et les parlements connaissent des nuances, selon les pays :

Dans certains d'entre eux (ex : Royaume Uni, Etats-Unis, Belgique), ces organismes rendent directement compte au Parlement. Dans d'autres (ex : France, Italie), elles sont entièrement indépendantes et assistent le pouvoir exécutif comme le pouvoir législatif¹.

Aux Etats-Unis, le Général Accounting Office (GAO), qui emploie près de 5 000 personnes, est chargé, à l'instar de notre cour des comptes, de contrôler les comptes. Rattaché au congrès, ses travaux de contrôle sont effectués, pour une large part, à la demande des parlementaires. Les membres du congrès

1- La démarche de performance dans le cadre des finances publiques :M.SIMMONY

disposent ainsi d'un accès presque illimité à l'information publique et se voient remettre par le pouvoir exécutif près de 4 000 rapports par an.

Certains pays, disposent d'institutions spécifiques rattachées au parlement et dotées d'un personnel spécialisé pour contrôler le gouvernement. C'est le cas, par exemple, du congrès américain, qui a créé il y a 25 ans le congressional Budget Office.

En Grande-Bretagne, la commission parlementaire de contrôle des comptes publics (Public Accounts Commintee) travaille en étroite collaboration avec l'équivalent de notre cour des comptes, le National Audit Office (NAO). Créé en 1983, le NAO emploie près de 1 000 personnes et peut faire appel à des consultants extérieurs . Il rend compte au Parlement des dépenses publiques effectuées par les ministères et les agences. Par ailleurs, il effectue régulièrement des audits financiers ainsi que des contrôles portant sur la légalité et la régularité de la dépense publique. Ses rapports comportent de nombreuses recommandations d'économies, dont la plupart sont adoptées par le Gouvernement.

3.4- FLEXIBILITE DE LA NOMENCLATURE BUDGETAIRE ET CLARIFICATON DES CONCEPTS :

3.4.1 NOUVEAU CYCLE BUDGETAIRE :

Le cycle budgétaire devrait se dérouler en quatre grandes phases, soit :

Phase 1 : Planification à moyen terme

Phase 2 : Elaboration du budget

Phase 3 : Exécution du budget

Phase 4 : Reddition des comptes.

Chacune des phases du nouveau cycle proposé devrait se configurer comme suit :

La phase 1 : Planification à moyen terme, selon un processus qui se déroulerait en continu dans le temps et qui consiste à définir les orientations et priorités de l'ensemble des dépenses de l'Etat et de chacun des ministères et à prévoir les besoins de la population.

La phase 2 : l'Elaboration du budget de l'année n se déroule pendant les années « n-2 » et « n-1 » .

Elle débute en septembre de l'année n-2, lors de la présentation de la politique économique, fiscale, budgétaire et financière du gouvernement ainsi que les prévisions pluriannuelles des revenus et dépenses de l'Etat pour la période de planification.

Cette phase devrait s'achever par le débat du projet de loi de finances au niveau du Parlement, qui permet d'obtenir l'approbation des élus sur ce projet de loi et sur les Volumes 1,2 et 3 concernant le budget de l'année « n » et la signature de la loi de finances par le Président de la République.

La phase 3 : l'exécution du budget se poursuit tout au long de l'année « n ». Durant cette phase, des ajustements au budget sont possibles sous forme de virements ou de loi de finances complémentaires.

La phase 4 : Reddition de comptes, achève le cycle budgétaire et consiste en une présentation des résultats obtenus par le biais des comptes administratifs de l'Etat . Cette phase se déroule normalement au cours de l'année « n + 1 » et se termine par la présentation et l'approbation de la loi de règlement budgétaire au cours de l'année « n + 1 » par l'APN

La fongibilité des crédits accordera plus de liberté aux gestionnaires qui pourront opérer :

1- des virements de crédits :

- *d'un programme à un autre d'un même ministère ou institution publique, par décret.*
- *D'un sous programme à un autre au sein d'un même programme par arrêté interministériel*
- *Au sein d'un sous programme par arrêté ministériel.*

2- les transferts de crédits : entre programmes de ministères distinct s'opère par décret .

3.4.2 FLEXIBILITE BUDGETAIRE:

S'agissant des collectivités publiques autres que l'Etat :

1- les budgets des collectivités territoriales sont définis et régis par leurs textes spécifiques . Toutefois les recettes de l'Etat rétrocédés au profit de ces collectivités sont consacrées dans la loi organique relative aux lois de finances .

2- les budgets des établissements publics , en raison de leur autonomie juridique et malgré le lien qu'ils ont avec le budget de l'Etat (transfert), seront régis par un texte réglementaire tout en observant les modalités et procédures budgétaires applicables au budget de l'Etat.

3.4.3 MESURES DE SOUPLESSE :

1- décret d'avances : cas d'extrême urgence, la commission compétente de l'APN en est informée.

2- introduction d'une période complémentaire : qui s'étend au 20 janvier, afin de régler les derniers mandats de payement.

3- le projet de Loi de Finances serait déposé durant la première quinzaine d'octobre , au lieu du 30 septembre , actuellement.

3.4.4 MISE EN VIGUEUR DE LA LOI :

1- la première loi de finances afférente à l'année n sera préparée, discutée, votée et exécutée conformément aux dispositions de la nouvelle loi organique . La loi portant règlement budgétaire afférente à l'année n , discutée et votée conformément aux dispositions de la nouvelle loi organique.

2- les lois de finances afférentes aux exercices antérieurs à l'année *n* demeurent régis par les dispositions de la loi n° 84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances.

3.4.5 REPARTITION DES CREDITS :

Dès la promulgation de la loi de finances ou d'une loi de finances modificative, il est procédé, par décret, à la répartition détaillée des programmes sous-programmes et par actions des crédits votés par titre par ministère ou institution publique.

Cette répartition des crédits, est effectuée au profit :

- 1- des services centraux et des services déconcentrés ;
- 2- des organismes publics sous tutelle chargés d'exécuter tout ou partie d'un programme ;
- 3- des organes territoriaux lorsque tout ou partie d'un programme leur est confié.

3.4.6 LIMITES DE LA FONGIBILITE DES CREDITS :

- 1- Les virements et les transferts par décret s'effectuent dans la limite de 20 % des crédits ouverts par la LF pour chacun des programmes concernés ;
- 2- Les crédits de « rémunération du personnel » ne peuvent faire l'objet d'aucun virement ni transfert au profit d'autres titres de dépenses ;
- 3- Les programmes concernés par un virement ou un transfert ne peuvent bénéficier des crédits d'un transfert à des dotations globales ;
- 4- Aucun virement de crédit ne peut être effectué d'un crédit évaluatif à un crédit limitatif, y compris les crédits relatifs aux dépenses de personnel.

SOUS-SECTION 4 :

LES RESULTATS ESCOMPTES DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME :

Les principales options proposées dans la présente étude ont pour ambition de répondre à cet objectif global, à la lumière de l'expérience de certains Etats dans ce domaine.

Il s'agira principalement d'harmoniser l'exécution de la dépense avec la budgétisation par programme et de se doter de techniques propres de nature à fiabiliser et accélérer le processus de la dépense publique, notamment en redéfinissant le rôle des acteurs qui y participent. Cette réforme, pour aboutir,

ne peut se passer de la mise en place d'un système informatisé de gestion budgétaire.

Quels que soient les choix opérés, la mise en œuvre d'une ou plusieurs options reposera sur une conduite du changement ambitieuse afin d'accompagner leur implantation au sein des services.

4.1 UNE MEILLEURE TRESORERIE :

La rationalisation de l'exécution des dépenses publiques et son suivi au travers d'un SIGB assure une meilleure visibilité des flux et a de ce fait pour conséquence une gestion plus performante de la trésorerie de l'Etat.

4.2 UN INVESTISSEMENT PARTAGE :

L'investissement que constitue la conception, la réalisation, la mise en œuvre et la maintenance du nouveau processus d'exécution de la dépense publique, aussi important soit-il, se substitue aux solutions de même nature qui pourraient être développées ministère par ministère. Il est en lui-même porteur d'économie.

4.3 UNE EFFICACITE ADMINISTRATIVE :

La suppression des contrôles redondants, la responsabilisation des acteurs, la prise en compte des enjeux dans la réalisation de la dépense publique, la transparence, l'exécution rapide de la dépense, sont autant de facteurs qui visent à renforcer l'efficacité administrative.

4.4 REVISION DU PROCESSUS DE LA DEPENSE :

Les propositions de réforme des procédures s'appliquent à tous les niveaux d'exécution de la dépense, quel que soit leur positionnement géographique, dès lors que les conditions matérielles et techniques le permettent.

4.5 INTERACTIONS ENTRE LES DIFFERENTES COMPOSANTES DU PROJET :

La réussite du projet de modernisation des systèmes budgétaires, découpé en deux composantes : « Budgétisation » et « Informatique et Système d'information », est très fortement liée à la manière dont seront coordonnées les différentes actions à engager.

Ces actions sont les suivantes :

- *adoption définitive de concepts de budgétisation par programme et mise en œuvre concrète pour l'ensemble des entités concernées ;*

- *adaptation et mise en œuvre du nouveau Plan Comptable de l'Etat (PCE) pour être en adéquation avec la nouvelle découpe budgétaire ;*
- *adoption des options définitives et développement des nouvelles procédures d'exécution de la dépense ;*
- *rédaction d'un cahier des charges détaillé (CCh) pour l'acquisition d'un Système Intégré de Gestion Budgétaire (SIGB) ;*
- *mise en œuvre d'une infrastructure de télécommunications capable de supporter le nouveau SIGB.*

Il s'agit, en fait, d'une réforme visant à introduire la culture de résultat et la notion de la performance dans la gestion budgétaire et comptable et à réformer tous les processus métiers en la matière , grâce à la mise en œuvre d'une nouvelle ingénierie financière budgétaire, comptable et des systèmes d'informations ¹.

1-Rapheal POLI (opus cité précédemment)

1- SYNTHESE DU CHAPITRE II

TITRE II

Le chapitre II, intitulé " la matérialisation opérationnelle de la réforme budgétaire" reprend la contexture des nouvelles prérogatives qui seront dévolues tant aux gestionnaires, qu'aux organes chargés du contrôle a priori et a posteriori de la dépense publique.

Ce chapitre est constitué de deux sections, développées chacune selon quatre (04) sous-sections .

La section 1 décrit la projection future, du mode opératoire auxquels devront s'astreindre les intervenants dans le processus de la dépense publique.

La section 2 qui s'intitule "L'exercice du contrôle en prospective garant de la bonne Gouvernance", clôture les thèmes développés dans cette étude, par l'examen d'un aspect fondamental, sans lequel le concept de " bonne Gouvernance " est vidé de sa substance.

Le rapprochement est cependant établi avec la responsabilité accrue des ordonnateurs, dont la gestion doit concourir à optimiser le résultat de la dépense en termes d'amélioration du fonctionnement des services publics et en matière de réalisation d'infrastructures.

C'est en conséquence que les termes du contrôle sont redéfinies, au double niveau interne et externe à l'Administration, en particulier celui mis à la charge du contrôleur financier des engagements de dépenses de l'Etat et de la Cour des Comptes, qui doit connaître un redéploiement de ses missions .

Le concept de " management public " est ainsi mis en avant et devrait connaître un regain de réflexion pour sa théorisation et son adaptation à la gestion des services publics.

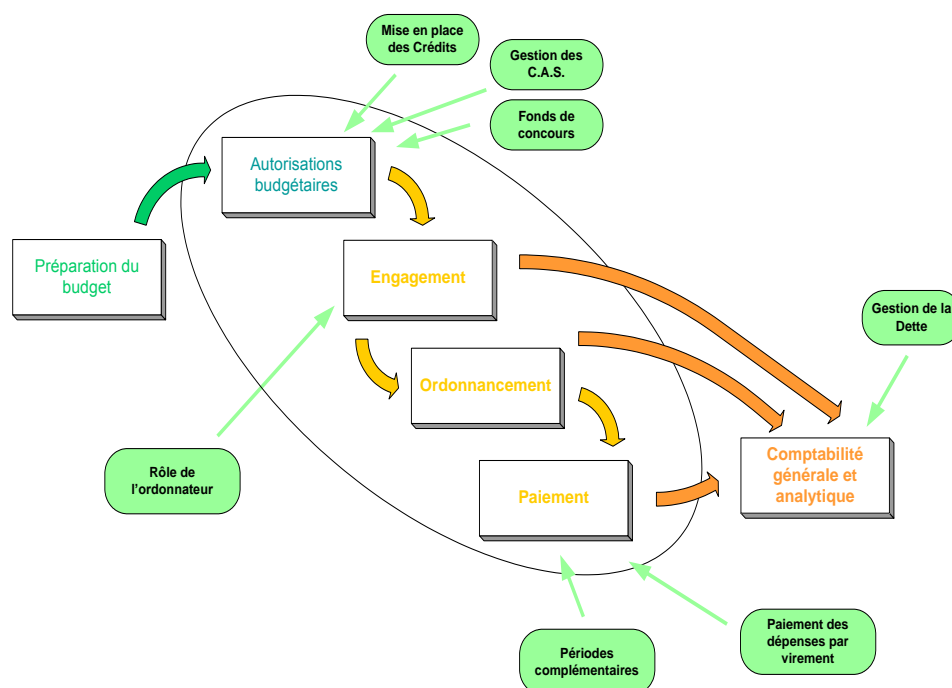
C'est pourquoi nous avons préconisé, en relation avec l'aménagement du contrôle exercé par le contrôleur financier, deux types de modalités d'exercice de la responsabilité de l'ordonnateur : le contrôle hiérarchisé et le contrôle partenarial de la dépense.

Par ailleurs la recherche de la transparence des comptes nous amène à insister sur le mode d'encadrement de la gestion des Comptes d'Affectation Spéciale et à affiner celle de la Dette Publique.

CHAPITRE II :

LA MATERIALISATION OPERATIONNELLE DE LA REFORME BUDGETAIRE

Le schéma ci-après, résume les propositions conceptuelles de réorganisation de la dépense publique. Sa mise en œuvre est développée ci-après



SECTION 1 :

LA REORGANISATION DU PROCESSUS DE LA DEPENSE PUBLIQUE

SOUS-SECTION 1

CREATION D'UNE STRUCTURE CHARGEE DE LA FACTURATION

Un service facturier est un dispositif qui vise à recevoir et traiter jusqu'à leur mise en paiement les factures d'un ou plusieurs services gestionnaires.

Il est un point d'entrée unique des factures qui permet de supprimer un long cheminement de documents, d'éviter les redondances de traitements, d'assurer un règlement rapide.

Les objectifs poursuivis :

- *supprimer la circulation des documents et les redondances des traitements et contrôles par la mise en place d'un service facturier,*
- *sécuriser les paiements, tout en mettant les données de facturation à disposition du service gestionnaire en permanence.*

Les résultats attendus :

- *Le service facturier devient le point d'entrée unique de la réception et de la saisie des factures,*
- *Le titre qui atteste les droits acquis par le fournisseur est l'acte certifiant le service fait et constatant la variation des patrimoines de l'Etat et du créancier. La certification du service vaut l'ordre de payer, qui relève de la responsabilité de l'ordonnateur,*
- *le service facturier reçoit les factures . Quatre cas peuvent alors se présenter :*
 - *l'identification de l'engagement juridique est aisée au vu de la facture et il est procédé alors à la création immédiate du dossier de liquidation ;*
 - *la facture n'est pas complète et elle est renvoyée au fournisseur pour obtenir les éléments nécessaires au paiement (ce cas de figure peut être largement réduit par un dispositif qui garantit l'identification de la commande initiale sur la facture reçue) ;*
 - *la facture est déjà réglée, et la facture de rappel est réexpédiée au fournisseur ;*
 - *le service facturier peut enfin avoir à traiter une facture référençant un engagement juridique ou un marché dont l'étude du dossier fait ressortir des difficultés. Dans ce cas, la facture est renvoyée au fournisseur avec le motif du retour. Le "rejet" se fait plus en amont de la chaîne de la dépense et permet donc un gain de temps.*
- *Le service facturier gère également les lettres de rappel des fournisseurs et les communications téléphoniques de ceux-ci (demandes de renseignements ou relances relatives à des factures...).*

Constat et Analyse de l'Existant

Cette procédure est inexistante dans le contexte algérien.

Les moyens à mettre en œuvre :

Actions à réaliser par le service facturier :

- *Centraliser la réception et la saisie des factures , les factures sont saisies immédiatement ou dans les deux jours ouvrés à compter de la réception de la pièce pour la constitution immédiate des dossiers de liquidation ;*
- *rapprocher systématiquement les trois éléments (engagement juridique, service fait et facture) ;*
- *effectuer la mise en paiement ;*
- *procéder aux contrôles de caissier et de payeur lorsqu'il est positionné auprès du comptable.*

Actions à réaliser par les services gestionnaires :

- *enregistrer immédiatement la date de livraison des biens ou des prestations ou de réalisation des travaux ;*
- *Apposer le service fait qui doit être effectué le plus rapidement possible après la livraison des biens et/ou la réalisation des prestations ou travaux.*

Le service ordonnateur, qui organise la maîtrise de la politique financière en priorisant et régulant les mises en paiement avec les services gestionnaires.

Les avantages- Inconvénients/Contraintes, liés à la mise en place de la structure chargée de la facturation.

Avantages

- *une professionnalisation accrue des fonctions comptables,*
- *les contrôles redondants sont supprimés. Tous les contrôles de payeur, de caissier et de comptable sont effectués dans le cadre d'un contrôle a priori,*
- *le contrôle de la dépense est facilité, en réduisant de façon significative les dysfonctionnements traditionnellement observés :*
 - *facture sans commande ou sans réceptions ;*
 - *factures "dans les tiroirs" ou "égarées" ;*
 - *double paiement ou paiement erroné ;*
 - *imputations comptables inexactes.*
- *le service facturier permet une connaissance précise des charges à payer, y compris des éventuels intérêts moratoires et des reports de charge, à partir de sa vision exhaustive des factures et notamment du recensement des factures ne pouvant être payées faute de crédits ou d'absence de service fait, ou des services faits sans réception de factures,*
 - *donne une date certaine pour la réception des factures ;*
 - *rend les enregistrements exhaustifs,*
 - *permet le rapprochement automatisé de la facture et des informations liées à la commande (engagement, réception,...),*

- assure un meilleur respect des délais de règlement aux fournisseurs et donc une meilleure gestion de la trésorerie,
- améliore la productivité et la qualité des comptes,
- le service facturier sécurise les paiements, tout en mettant en permanence les données de facturation à disposition du gestionnaire (à travers le SIGB).

Contraintes

- la création d'un service facturier suppose la réorganisation de toute la chaîne des achats
- Il n'a pas vocation à encadrer toutes les formes de dépenses.
- Il faudra convaincre tous les acteurs de l'intérêt de ce nouveau dispositif.
- Il faudra démontrer aux ordonnateurs/gestionnaires qu'ils conservent la maîtrise et la responsabilité de leurs opérations (accès aux factures, fixation des priorités de règlement des fournisseurs).
- La fonction comptable devra démontrer sa capacité à investir ce nouveau champ de compétence (passer d'une logique d'enregistrement d'écritures comptables à une logique de responsabilité de la qualité de comptable d'opérations parfois réalisées en amont).
- Le SIGB devra pouvoir supporter les modules achat et comptabilité. Il sera nécessaire de définir l'articulation de ce service avec les contrôles hiérarchisés ou partenarial.

Acteurs

Les trois (3) acteurs du dispositif sont:

- Le service facturier ;
- Les services gestionnaires ;
- Le service ordonnateur.

Impacts réglementaire et législatif

Loi 84-17 du 07/07/1984 relative aux lois de finances,

Loi 90-21 du 15/08/1990 relative à la comptabilité publique et les textes d'application.

Décret 91-313 du 07/09/1991 fixant les procédures, les modalités et le contenu de la comptabilité des ordonnateurs et des comptables publics.

Eléments de comparaison internationale

Ce dispositif fait actuellement l'objet d'expérimentations en France, dont les premiers résultats semblent positifs.

Recommandations

Un service facturier, positionné de préférence auprès du comptable, devra être mis en place prioritairement lorsque le volume des opérations d'un ou plusieurs services gestionnaires occasionne l'émission et le suivi de nombreuses factures.

Il pourra être assorti d'une suppression de l'ordonnancement ou du mandatement.

SOUS-SECTION 2 :

LA GENERALISATION DU PAIEMENT DES DEPENSES PAR VIREMENT

Objectifs

- *Améliorer les relations dans le processus de la dépense publique en prenant en compte les intérêts des créanciers de l'Etat.*
- *Améliorer la maîtrise de la trésorerie*
- *Sécuriser les procédures*
- *Proposer de nouveaux modes d'exécution de la dépense une fois l'engagement juridique comptabilisé et le service fait constaté,*
- *Répondre aux exigences de sécurité et de responsabilité légitimes, en redéfinissant les trois phases de la procédure de règlement des dépenses lorsque la situation le justifie,*
- *Remplacer la liquidation par le rapprochement de l'engagement juridique initial, fait générateur de la créance d'un tiers, avec le service*

fait : la liquidation, dans sa conception originelle, consiste à arrêter le montant de la dette de l'Etat.

Résultats attendus

Sécuriser et accélérer le paiement d'une catégorie de dépenses dont la liquidation répond à des règles pré-fixées (par exemple taux de subvention), de liquidation faite par un tiers (par exemple facture) ou encore de l'application de droits ouverts (par exemple rémunération ou pension).

- *Réduire les retards dans le règlement des situations,*
- *Mettre un terme à la mauvaise image de l'Etat « mauvais payeur »,*
- *Eviter les contentieux inutiles sur les paiements et la perte de temps,*
- *Réduire les surfacturations des biens et des services réalisés pour le compte de l'Etat et des surcoûts générés,*
- *Responsabiliser tous les acteurs de la dépense sur l'ensemble du processus,*

- *Mettre en place et généraliser le dispositif de prise en charge des factures impayées.*

Moyens à mettre en œuvre

Le processus de paiement par virement étant considéré comme une chaîne, il conviendrait d'éviter toute rupture dans la chaîne de leur exécution et prendre toute mesure permettant le paiement effectif des créanciers de l'Etat dans les délais requis par les textes.

Actions

- *Remplacer la phase de l'ordonnancement – au sens formel du terme - par la certification du service fait ou des droits ouverts par l'ordonnateur / gestionnaire.*
- *Confier le constat de la créance au service gestionnaire - responsable à l'origine de la commande initiale d'un bien ou d'un service- ou instructeur des droits à ouvrir (subvention, ou paie par exemple). Le clivage traditionnel entre ordonnateur et comptable se réduit considérablement,*
- *Affecter la suite de la chaîne au comptable qui vérifie la réalité de la créance et la paie, sur la base des justificatifs produits, en prenant en charge si besoin est, la liquidation du montant sur la base des droits ouverts.*
- *Respecter la sécurisation des procédures et la responsabilisation des acteurs,*
- *Rendre l'exécution budgétaire plus fluide et régulière,*
- *Améliorer la qualité des comptes,*
- *Obtenir une meilleure intégration du processus, gage de simplification majeure et de réduction des délais de paiement,*
- *Etudier l'éventualité de l'extension du dispositif aux dépenses de personnel le moment venu.*
 - *Mise en place d'un système automatique intégré de maîtrise, de suivi et de contrôle des paiements*
 - *Intégration automatique des écritures de règlement et possibilité donnée aux ordonnateurs de codifier le paiement*
 - *Normalisation du fichier des opérateurs et recours systématique aux références commerciales ou au NIS des fournisseurs*
 - *Prévoir la gestion des cessions et oppositions*
 - *Mise en place de contrôles internes des procédures de paiement en tant que zones à risques*

- Mise en place d'un dispositif de conservation des données et informations.
- Recours à la Caisse de Garantie des Marchés Publics (CGMP) pour le paiement des factures en retard dans un délai à déterminer pour toutes les dépenses importantes
- Définir et mettre en œuvre un délai réglementaire de mandatement et de paiement
- Intégration dans le processus de la dépense des intervenants en aval notamment en déterminant par voie réglementaire un délai de règlement bancaire et en améliorant leurs performances...

Les avantages- Inconvénients/Contraintes liés à cette procédure

Avantages

- Plus grande maîtrise des flux et un rapprochement automatisé des pièces donnant une visibilité en temps réel ;
- liquidation (accès immédiat aux informations nécessaires, pilotage des priorités en matière de règlement fournisseurs),
- Gains de productivité permis par la suppression des tâches redondantes,
- Traitement des processus de dépenses simplifié, plus rapide et sécurisé,
- Dialogue amélioré et permanent entre le comptable, l'ordonnateur et les personnes responsables des marchés/achats afin de prendre en compte leurs besoins (priorités de règlements, blocage de règlements...),
- Spécialisation des tâches, entre gestion administrative et gestion financière, présente dans toutes les organisations publiques et privées.
- Gain de temps et éviter les erreurs dues à une seconde saisie des informations au cours de la procédure.
- Meilleur suivi
- Maîtrise et contrôle des projets
- Suivre les transactions en historique; faciliter les contrôles et ainsi éviter les erreurs de créanciers
- Renforcement et amélioration des contrôles
- Rapidité et aide dans la prise de décisions
- Disposer d'une solution alternative
- Permet la définition d'objectifs quantifiables et la mesure objective de la qualité des procédures mises en œuvre.
- Permet d'apprécier la qualité des travaux réalisés par unité de gestion.
- Responsabilisation des institutions financières et bancaires

Contraintes

- Pour ce qui est du paiement des échéances liées à la dette publique (extérieure, interne) un suivi rigoureux s'impose pour éviter tout retard dans le règlement de ces échéances qui sera préjudiciable pour le budget de l'État (Pénalités de retard).

Acteurs

L'ordonnateur-gestionnaire constate la créance.

Le comptable vérifie la réalité de la créance et la paie.

L'ordonnateur et le comptable public doivent assurer le suivi et permettre le déclenchement de la procédure de poursuite et de désintéressement des créanciers de l'État.

L'ordonnateur doit veiller à la qualité des informations transmises

Le comptable est chargé dans son rôle de caissier d'effectuer le contrôle du caractère libératoire du règlement.

Impacts réglementaire et législatif

Étendre le dispositif de PSOP dans la future Loi Organique relative aux Lois de Finances visant à modifier la Loi n° 84-17 du 07/07/1984 relative aux Lois de Finances

Art 153 du Décret législatif 93-01 du 19/01/1993 portant loi de finances pour 1993,

Décret 92-26 du 13/01/1992 relatif aux comptes courants des comptables publics et leurs régisseurs.

- *Loi n°88-33 du 31 décembre 1988 portant loi de finances pour 1989 (Art.85),*

- *Loi n°91-25 du 18 décembre 1991 portant loi de finances pour 1992 (Art.164),*

- *Décret exécutif n°98-67 du 21 février 1998 portant création de la CGMP,*

- *Arrêté du Ministre des Finances du 17 juillet 1993*

Eléments de comparaison internationale

En place en France, en particulier pour la paie des fonctionnaires depuis 1965.

A l'étranger, deux pratiques se rencontrent le plus souvent : virement interne auprès du Trésor (Serbie, Portugal, Slovaquie, Espagne) et externe auprès des banques (Serbie, Finlande...).

Serbie : Il existe deux types de paiements:

- *virements internes sur le compte d'un Budget Beneficiary (BB) auprès du Trésor.*

- *virements externes vers les banques et autres organismes à travers le RTGS (Real Time Cross Settlement)*

Finlande : *Le Trésor a un compte dans trois banques commerciales. Chaque service financier a un ou plusieurs sous-comptes auprès de ces banques pour les dépenses et les revenus. Les paiements sont exécutés indépendamment par les SU (spending unit) en utilisant des logiciels propres ou mis à disposition par les banques.*

Portugal : *Les BB reçoivent directement les fonds sur leur compte au Trésor et sont responsables de leur paiement qui passe par le RTGS.*

Slovaquie : *Les ordres de paiements sont envoyés par les SU au Trésor. Les paiements approuvés sont mis en file d'attente par date de paiement et payés systématiquement à échéance.*

Espagne : *L'inspection générale de l'administration d'Etat (IGAE) assure certaines fonctions de payeur (le secteur bancaire jouant le rôle de service trésorier de l'Etat espagnol) au niveau local, assurant les contrôles liés à ces fonctions ainsi qu'au niveau central avec l'intervention du Trésor.*

En attendant la mise en place du SIGB, établir, en urgence, un dispositif juridique pouvant prendre en charge les opérations en aval devant désintéresser effectivement les créanciers de l'État, en cas de retard dans le paiement de leurs factures (CGMP et/ou intérêts à payer par les banques).

Recommandations

Etendre le dispositif à d'autres dépenses que celles relatives à la dette publique. Prévoir une extension future aux dépenses de personnel.

Inconvénients

Coût financier du recours à la CGMP : Peut traduire une absence de maîtrise des opérations (le recours doit être limité)

SOUS-SECTION 3 :

LES DELAIS COMPLEMENTAIRES DE PAIEMENT

Objectifs

- *Fluidifier le traitement des mandats ;*
- *Supprimer les périodes complémentaires mensuelles ;*
- *Réduire la période complémentaire de fin d'exercice.*

Résultats attendus

- *Suppression de l'engorgement de traitement des mandats les 10 derniers jours du mois,*
- *Suppression de la journée complémentaire en fin de mois,*
- *Journée complémentaire de fin d'exercice égale ou inférieure à 1 mois,*
- *Diminution des impayés,*
- *Obtention de l'arrêt définitif des comptes de gestion dans des délais suffisamment brefs pour permettre la production rapide des éléments d'exécution de la loi de finances et l'adoption de la loi de règlement.*

Moyens à mettre en œuvre

Traitement des mandats, dans l'immédiat pendant tout le mois.

Actions

Supprimer la contrainte du 20 du mois comme date limite de transmission des dépenses à payer aux trésoreries.

Le travail des postes comptables devra être réorganisé afin que les mandats puissent être traités au fil de l'eau. Le décret exécutif 93-46 sera révisé en conséquence.

Traiter les paiements des dépenses de manière uniforme durant tout le mois

Les avantages- inconvénients/Contraintes**Avantages**

- *Étalement du traitement sur l'ensemble du mois.*
- *Gain de temps.*
- *Suppression de la nécessité d'une journée complémentaire en fin de mois et des engorgements de fin de mois.*
- *Limitation des impayés en fin d'année (dépenses réalisées en décembre)*

Contraintes

- *Nécessité de modifier les habitudes de travail des ordonnateurs et des comptables*

- *Suppression des rejets « non définitifs »*
- *Limitation des dérogations accordées à certains Ministères*

Acteurs**Ordonnateurs/Comptables :**

- *Transmission des mandats au-delà du 20 du mois.*
- *Traitement des mandats dans l'immédiat.*
- *Diminution de la période complémentaire annuelle à 30 jours.*
- *Étalement du travail.*

- *Suppression des rejets non définitifs.*

Impacts réglementaire et législatif :

- *Art 2 et 3 du Décret exécutif N° 93-46 du 06/02/1993 fixant les délais de paiement des dépenses, de recouvrement des ordres de recettes et des états exécutoires et la procédure d'admission en non valeurs.*
- *Art 28 du Décret exécutif N° 91-313 07/09/1991 fixant les procédures, les modalités et le contenu de la comptabilité des ordonnateurs et des comptables publics.*

Recommandations

Suppression des rejets non définitifs.

la modification de l'article 28 a pour objet :

- *d'unifier la date de clôture des engagements de dépenses soumis au visa du Contrôleur financier ;*
- *de réglementer les prorogations de la date de clôture des engagements de dépenses soumis au visa du Contrôleur financier.*

La réforme du système de contrôle des dépenses constitue la suite logique de réformes déjà engagées. Il s'agit en outre de renforcer le contrôle a posteriori développer les technologies de l'information et de la communication dans le processus d'exécution des dépenses de l'Etat.

SOUS-SECTION 4 :

LES NOUVELLES ATTRIBUTIONS DEVOLUES A L'ORDONNATEUR

Objectifs

Il doit engager au plus tôt les opérations de façon à traiter ses dépenses tout au long de l'année afin d'éviter l'engorgement actuellement constaté au dernier trimestre et particulièrement au mois de décembre.

Résultats attendus

- *Meilleure utilisation des crédits ;*
- *Sincérité comptable : visibilité sur les engagements de l'Etat, élément de connaissances des charges à payer ;*
- *Image de l'Etat améliorée (réactivité, délais de paiement plus rapides,...).*

Le contrôle des dépenses de l'Etat est basé sur trois intervenants que sont l'ordonnateur, le contrôleur des engagements de dépenses qui assure le

contrôle de la régularité budgétaire des propositions d'engagement des dépenses et de leur régularité au regard des lois et règlements en vigueur , ainsi que le comptable payeur qui assure le contrôle de la validité de la dépense avant paiement.

Moyens à mettre en oeuvre

Responsabiliser l'ordonnateur, en particulier dans le cadre de la budgétisation par programme.

Acteurs

Ordonnateur :

- *Développer la culture du résultat, de gestionnaire, de manager, en plus de celui d'ordonnateur ;*
- *Responsabilité accrue du gestionnaire car il rend compte périodiquement des performances obtenues et de leur impact.*

Impacts réglementaire et législatif

- *Loi n°90-21 du 15 août 1990 relative à la Comptabilité publique ;*
- *Ordonnance n°95-20 du 17 juillet 1995 relative à la Cour des Comptes ;*
- *Décret Exécutif n°91-314 du 7 septembre 1991 relatif à la procédure de réquisition des comptables publics par les ordonnateurs ;*
- *Décret Exécutif n°92-414 du 14 novembre 1992 relatif au contrôle préalable des dépenses engagées ;*
- *Décret Exécutif n°97-268 du 4 juillet 1997 fixant les procédures relatives à l'engagement et à l'exécution des dépenses publiques et délimitant les attributions et les responsabilités des ordonnateurs.*

Éléments de comparaison internationale :

La responsabilisation des gestionnaires dans l'exécution des dépenses est un leitmotiv. La gestion publique est fondée sur les résultats réels (Canada, Etats-Unis) organisée en agences avec une grande autonomie de leurs dirigeants et responsabilisation vis-à-vis de leur ministre de tutelle sur la base d'un engagement strict sur des résultats mesurables et contrôlables (Royaume Uni...).

Hong-Kong : *Responsabilité des gestionnaires (responsables de département ministériel), qui se voient attribuer la qualité de Controlling Officer pour un ou plusieurs sous-chapitres de la loi d'affectation et sont à ce titre responsables de l'exécution des dépenses et de leur régularité.*

Canada : *Responsabilisation accrue des gestionnaires : Un programme de gestion moderne contraint les gestionnaires à aller au-delà des activités (ce qu'ils font) et des intrants (ce qu'ils dépensent) pour porter leur attention sur les*

résultats réels, c'est-à-dire sur les conséquences et les effets de leurs programmes. Il a été considéré qu'en période de coupes budgétaires importantes, dans le cadre des mesures prises pour favoriser la réforme, les gestionnaires étaient mieux placés qu'un contrôleur a priori pour procéder à l'examen et à l'optimisation de leurs projets de dépenses. De même, en période de croisière, la responsabilisation des gestionnaires est aussi le corollaire d'une gestion publique axée sur les résultats.

Etats-Unis : *Le choix des indicateurs repose à titre principal sur les gestionnaires. Cet élément structurant n'emporte pas pour autant une totale autonomie, du fait de l'examen qui en est ensuite fait par l'OMB et les corps de contrôle sur la pertinence technique des choix adoptés d'autre part.*

Royaume-Uni : *L'organisation en agences a eu pour corollaire un accroissement de l'autonomie de gestion dont disposent leurs dirigeants et une responsabilisation pleine et entière de ces derniers vis-à-vis de leur ministre de tutelle. Cette responsabilité s'exprime par le biais d'un engagement strict sur des résultats mesurables et contrôlables. Le programme Next Steps a contribué à rationaliser l'organisation des missions des services et à développer une culture de résultats.*

Recommandations

Plus grande implication des ordonnateurs dans la gestion publique particulièrement dans le cadre de la budgétisation par programme.

SECTION 2 :

L'EXERCICE DU CONTROLE EN PROSPECTIVE GARANT DE LA BONNE GOUVERNANCE

SOUS-SECTION 1 :

LE CONTROLE INTERNE DES DEPENSES PUBLIQUES

Le contrôle interne comptable de la dépense publique

Le contrôle interne se définit comme l'ensemble des dispositifs, organisés, formalisés et permanents, choisis par l'encadrement, mis en œuvre par les responsables de tous niveaux pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités¹.

La démarche de contrôle interne est susceptible de s'appliquer à tous les acteurs. Dans l'option présentée, nous nous attachons à la définir dans la sphère comptable comme un des outils permettant in fine la certification des comptes. La comptabilité patrimoniale en droits constatés renforce cette nécessité dans la

1- Mimoun MIMOUNI (opus cité précédemment)

mesure où les opérations figurant au bilan doivent être certifiées et pas uniquement les opérations inscrites au compte de résultat.

Le contrôle interne comptable se définit comme :

« L'ensemble des dispositifs, organisés, formalisés et permanents, choisis par l'encadrement, mis en œuvre par les responsables de tous niveaux pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités financière et patrimoniale ; ces dispositifs sont destinés à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation de l'objectif de qualité comptable ».

Objectifs

- *fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs de qualité comptable, indispensable pour que la comptabilité soit utilisée comme un support d'informations, de gestion et de contrôle :*
 - *la réalisation et l'optimisation des opérations,*
 - *la protection des actifs et des ressources financières,*
 - *la fiabilité des informations comptables et financières ce qui implique, comme préalable, une comptabilité respectant les critères de qualité comptable,*
 - *la conformité aux lois et règlements,*
 - *la qualité des prestations,*
- *apporter aux destinataires (les autorités institutionnelles et, tout d'abord, le Parlement, l'ensemble des ministères, au niveau central, comme au niveau déconcentré, les directions du ministère*
- *des finances pour la gestion de la trésorerie de l'Etat, les prévisions et le suivi budgétaires) une information comptable :*
 - **claire** : *précise et sans ambiguïté,*
 - **pertinente** : *directement utilisable par le destinataire,*
 - **lisible** : *directement compréhensible par des non comptables,*
 - **périodique** : *régulièrement transmise, et dans des délais permettant son utilisation,*
- *s'assurer du respect des principes comptables fondamentaux :*
 - *principe de régularité,*
 - *principe de sincérité,*
 - *principe de spécialisation des exercices,*
 - *principe de continuité d'exploitation,*
 - *principe de permanence des méthodes,*
 - *principe de bonne information qui se décline en :*
 - ⇒ *intelligibilité,*
 - ⇒ *pertinence,*

⇒ *fiabilité,*

- *supprimer les rejets.*

Résultats attendus

- *permettre à la comptabilité d'être un outil de pilotage et d'information fiable, tant pour le gouvernement que pour les parlementaires ou les tiers : citoyens, Etats étrangers, organismes internationaux....*
- *rapprocher les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat avec celles applicables aux entreprises (tant internes qu'internationales), sous réserve des spécificités de son action, et fonder la comptabilité de l'Etat sur le principe de la constatation des droits et obligations.*

Constat et Analyse de l'Existant

Les contrôles internes actuels sont réalisés dans un nombre très limité de domaines et ne sont jamais formalisés.

Moyens à mettre en œuvre

Actions

Le dispositif :

- *Réorganiser et structurer le contrôle interne autour de la fonction comptable de l'Etat,*
- *Définir des critères de qualité comptable précis et concrets, assortis d'un dispositif de contrôle interne comptable performant au niveau de chaque acteur de la fonction comptable de l'Etat,*
- *Documenter les contrôles, et au-delà, les procédures,*
- *Assurer une traçabilité des opérations et des contrôles propres à garantir une « piste d'audit ».*

Le contrôle interne comporterait trois niveaux, assortis de missions propres :

Le contrôle interne comptable de 1er niveau :

Il doit relever des services du Ministère des Finances et regroupe l'ensemble des opérations de contrôles réalisées au sein d'un service gestionnaire de comptes sur les opérations impactant, directement ou indirectement, la comptabilité générale. Ces opérations de contrôle, intégrées au fonctionnement courant du service, sont soit contemporaines à l'enregistrement, soit réalisées a posteriori.

Un seul service est responsable pour un compte donné, même si ce compte est impacté par différents services.

Il existe trois catégories d'opérations de contrôle:

- **L'autocontrôle :** *contrôle exercé par un opérationnel sur les opérations qui lui incombent ; contemporain à l'enregistrement comptable,*

peut également être postérieur à celui-ci (par exemple dans le cadre du suivi des délais d'apurement d'un compte). Il est intégré aux procédures.

- **Le contrôle mutuel** : contrôle exercé par un agent sur les opérations d'un autre agent ou par une entité sur les opérations d'une autre entité ; contemporain ou réalisé postérieurement à l'enregistrement comptable.

- **Le contrôle de supervision** : contrôle exercé par l'encadrement sur les opérations des agents au sein d'un service donné ; contemporain ou réalisé postérieurement à l'enregistrement comptable.

Le contrôle interne comptable de 2ème niveau :

- Il relève d'une entité distincte des services gestionnaires de comptes.

- A cet effet, une « cellule de qualité comptable » doit être créée.

- Il concerne l'ensemble des processus générant des enregistrements comptables impactant la comptabilité quelles que soient les entités concernées : services centraux, postes non centralisateurs, recettes des administrations financières, etc...

Ce contrôle est réalisé postérieurement aux enregistrements comptables.

Le contrôle interne comptable de 3ème niveau :

- Il relève, au plan national, d'une mission de vérification des comptes. Les opérations de contrôle sont exercées postérieurement aux enregistrements comptables.

Avantages- Inconvénients/Contraintes

Avantages

- Fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs de qualité comptable, indispensable pour que la comptabilité soit utilisée comme un support d'informations, de gestion et de contrôle,

- Apporter aux destinataires (les autorités institutionnelles, ministères, services déconcentrés, directions du ministère des finances pour la gestion de la trésorerie de l'État, les prévisions et le suivi budgétaires) une information comptable claire, pertinente, lisible et périodique,

- S'assurer du respect des principes comptables fondamentaux de régularité, de sincérité, de spécialisation des exercices, de continuité d'exploitation, de permanence des méthodes, de bonne information (intelligibilité, pertinence et fiabilité),

- Donner aux responsables une garantie relative à la maîtrise des procédures par les services et une assurance quant à la qualité des comptes produits.

Contraintes

Nécessité de changer les habitudes et les méthodes de travail.

Nécessité de dégager du temps sur le court terme en espérant en retirer des bénéfices ultérieurs.

Il convient, dans le cadre d'un processus itératif, de :

Définir les contrôles,

Formaliser les contrôles réalisés,

Assimilation d'une pratique complexe et qui nécessite une organisation spécifique.

A l'issue de la mise en place du contrôle de qualité comptable, un audit portant sur l'ensemble du dispositif doit être réalisé. Il vise à s'assurer de la viabilité du contrôle interne, de l'articulation entre les différents niveaux et de la pertinence des opérations de contrôle.

Après analyse des rapports, des corrections sont, le cas échéant, apportées au dispositif avant sa généralisation à l'ensemble des services.

Acteurs

Ordonnateur, Comptable Public et Organes de contrôle dont une structure de pilotage à mettre en place: il s'agit de donner aux services comptables des outils de suivi des opérations à travers des informations fiables obtenues par l'organisation du CIC.

Rôle

- Définition des contrôles*
- Mise en place d'un plan de contrôle*
- Évaluation des résultats*
- Modification des procédures en fonction des anomalies ou risques détectés*

Impacts réglementaire et législatif

- *Loi n°90-21 du 15 août 1990 relative à la Comptabilité publique, (Art.58 à 63),*
- *Ordonnance n°95-20 du 17 juillet 1995 relative à la Cour des Comptes,*
- *Décret Exécutif n°92-78 du 22 février 1992 fixant les attributions de l'IGF,*
- *Décret Exécutif n°91-314 du 7 septembre 1991 relatif à la procédure de réquisition des comptables publics par les ordonnateurs,*
- *Décret Exécutif n°92-414 du 14 novembre 1992 relatif au contrôle préalable des dépenses engagées,*
- *Décret exécutif n° 95-198 du 25 juillet 1995 fixant les attributions et l'organisation des services comptables de la Direction Générale de la Comptabilité (DGC),*

- Décret Exécutif n°97-268 du 4 juillet 1997 fixant les procédures relatives à l'engagement et à l'exécution des dépenses publiques et délimitant les attributions et les responsabilités des ordonnateurs.

Eléments de comparaison internationale :

Le contrôle interne constitue un outil de gestion publique dans de nombreux pays : il constitue une politique mise en œuvre pour assurer des audits de performance . Des audits financiers sont réalisés par des organismes placés auprès du Parlement (Canada, Finlande et Royaume Uni), une Commission de l'Audit responsable devant le Chef de l'Exécutif et travaillant pour le Conseil Législatif contrôle l'opportunité des dépenses, audit examiné par le Parlement (Hong Kong).

Toutes les structures mettent en œuvre un dispositif de contrôle interne afin de s'assurer de la maîtrise des opérations. La sphère publique qui était restée longtemps à l'écart de ces pratiques y a recours de façon quasi systématique dans les pays développés.

France : Ce type de contrôle est en cours de mise en œuvre.

Canada : Les audits de performance sont réalisés par le Bureau du vérificateur général - souvent présenté comme l'équivalent de la Cour des comptes - qui est placé sous la seule autorité du Parlement et procède à des vérifications d'optimisation des ressources¹ .

Danemark : La Cour des Comptes est rattachée au Parlement, et peut s'appuyer sur les équipes d'audit interne aux différents ministères. En fait elle ne s'attache pas à l'évaluation des contrats de performance passés entre un ministère gestionnaire et une agence.

Finlande : Pour assurer un suivi financier du budget, il existe une série d'organismes. Un National Audit Office audite l'exécution du budget aussi bien au niveau des comptes que des performances. Ses rapports sont envoyés au Parlement et aux ministres concernés. Ensuite, au sein du Parlement, cinq parlementaires sont réunis en un Comité d'audit parlementaire (Parliamentary Audit Committee) qui prépare un rapport annuel. A cela s'ajoute le State Audit Office qui procède essentiellement à des audits financiers et dont le travail vient compléter celui d'un bureau parlementaire plus ancien, le Parliamentary State Auditors, qui fait davantage de l'évaluation des politiques publiques. Une réforme constitutionnelle en 2001 d'initiative parlementaire a renforcé l'information du Parlement en matière financière et en matière de performance. Le State Audit Office a été soustrait au ministère des Finances pour être rattaché au Parlement en tant qu'organisme indépendant.

1-Conférence tenue le 21 Mai 1996 à l'Institut National d'Etudes de Stratégie Globale « Le contrôle public au Québec »,
Guy BRETON

Hong-Kong : Existence d'une Commission de l'Audit, formellement responsable devant le Chef de l'Exécutif, mais travaillant en pratique étroitement avec le Conseil Législatif. Cette Commission présente deux fois l'an un rapport sur le contrôle de l'opportunité des dépenses, qui fait notamment l'objet d'un examen parlementaire au sein d'un Comité des Comptes Publics.

Royaume Uni : Rôle très actif du Parlement pour assurer le contrôle a posteriori des dépenses publiques au travers de la Commission des Finances (Public Accounts Commission), présidée par un membre de l'opposition, qui s'appuie sur la Cour des Comptes (National Audit Office, doté de 1 000 personnes et d'un budget de 50 M£).

Recommandations

Mettre en place un contrôle interne comptable dans les services afin de garantir le respect des principes comptables fondamentaux et de présenter l'assurance d'une qualité comptable objective. Les opérations ainsi comptabilisées constitueront une base d'informations efficace en matière de gestion et de contrôle. La traçabilité des opérations devra être prise en charge par le SIGB.

S'agissant d'un changement radical des habitudes en matière de contrôle, il y a nécessité à accompagner la démarche d'une formation soutenue (sensibilisation).

SOUS-SECTION 2 :

LE CONTROLE EXTERNE DE LA DEPENSE PUBLIQUE

Comme le souligne Mr BOUVIER in R.F.F.P. n° 73 " ...la rationalisation, l'efficacité et la performance de la gestion de l'argent public, favorise la montée d'une culture de contrôle et de la gestion des fonds publics et ce au delà même du cercle restreint des décideurs politiques et des gestionnaires "

Cette démarche est toutefois conditionnée par la mise en place de mécanismes d'évaluation a posteriori des politiques publiques, pour apprécier l'efficacité des choix politiques et l'efficience des choix de gestion et partant de mesurer la performance de l'action publique.

Il y a lieu de souligner, qu'une distinction doit être établie entre l'évaluation des politiques socio-économiques engagées par les pouvoirs publics et l'opération d'audit des comptes et de contrôle de la gestion des opérateurs publics (1) . L'évaluation du mode de fonctionnement du service public, s'établit par des méthodes et outils permettant d'apprécier une politique publique .

L'audit renvoie à la régularité des opérations, en référence à des normes. Le contrôle de gestion, s'effectue au regard d'objectifs et de résultats assignés à l'Administration concernée, en analysant les écarts constatés .

Il y a lieu toutefois de prendre en compte les conditions actuelles de Gouvernance qui rendent l'exécutif "frileux" vis à vis des velléités de contrôle parlementaire susceptible de résulter de la mise en œuvre de principes budgétaires.

La rénovation des modalités de contrôle de la dépense publique s'inscrit pleinement dans l'esprit de la réforme proposée , qui tout en réaffirmant la nécessité d'un encadrement de l'action des gestionnaires souhaite davantage les responsabiliser.

Deux techniques sont proposées : le contrôle hiérarchisé et le contrôle partenarial.

Ces deux techniques ne s'opposent pas : elles peuvent être mises en œuvre alternativement ou simultanément.

Deux éléments doivent être pris en compte :

- Temporellement, la méthodologie du contrôle hiérarchisé est un préalable intéressant à la mise en œuvre du contrôle partenarial, car elle ne nécessite que l'implication des services du comptable public ; ne prenant en compte que les résultats qualitatifs des opérations issues des process de dépense chez les ordonnateurs, le contrôle hiérarchisé permet au comptable de mieux connaître les forces et les faiblesses de chaque ordonnateur, nature de dépense par nature de dépense et, tout en lui permettant d'adapter son contrôle en fonction de cette connaissance, lui indique le ou les process, ordonnateur par ordonnateur, qui posent problème.

- Spatialement, les deux méthodes peuvent co-exister ou se succéder: le contrôle partenarial nécessite en effet l'accord de chaque ordonnateur , et il se met en place ordonnateur volontaire par ordonnateur volontaire et process de dépense par process de dépense ; dès lors on peut avoir simultanément un dispositif de contrôle hiérarchisé sur les dépenses des ordonnateurs qui n'ont pas souhaité entrer dans le contrôle partenarial, ou pour des natures de dépenses dont le process n'a pas été encore audité, ou pour des ordonnateurs qu'il a fallu « sortir » du contrôle partenarial en raison de la dégradation de leurs performances, et un dispositif de contrôle partenarial pour les ordonnateurs qui l'ont accepté et pour les process de dépense audités et validés. Mais au fil du temps, le contrôle partenarial peut se substituer progressivement au contrôle hiérarchisé et devenir la norme au lieu et place du contrôle hiérarchisé.

En outre, compte tenu de l'enveloppe budgétaire allouée par l'Etat aux organismes et établissements publics économiques, il est jugé opportun d'étendre le contrôle préalable des dépenses engagées aux budgets des centres de recherche et de développement, des établissements publics à caractère scientifique et technologique, des établissements publics à caractère industriel et commercial ou des entreprises publiques économiques, lorsque ceux-ci sont chargés de la réalisation d'une opération financée sur le budget de l'Etat.

Cette adaptation et cet aménagement consacrés, d'une part, par l'introduction graduelle du contrôle préalable des dépenses engagées dans le processus d'exécution des dépenses des Communes, et d'autre part, par l'harmonisation des procédures et l'adaptation des dispositions du décret exécutif 92-414 relatif au contrôle préalable des dépenses engagées, au contexte législatif et réglementaire en vigueur, compte tenu de l'évolution des textes régissant la dépense publique.

Ces mesures auront pour objectifs :

- la consolidation du rôle du contrôleur financier pour sa qualité de conseiller financier de l'ordonnateur, permettant d'assurer à ce dernier une assistance dans la prise de décision ;*
- la clarification des rôles et des responsabilités du contrôleur financier et de l'ordonnateur, par la consolidation de la distinction des notions de régularité et d'opportunité ;*
- la fixation d'une date unique de clôture de l'exercice budgétaire et l'assouplissement des procédures de sa prorogation ;*
- l'amélioration de la collecte de l'information par une utilisation accrue de la comptabilité des engagements de dépenses et des effectifs budgétaires,*
- l'information périodique sur les conditions d'exécution des budgets des institutions et administrations publiques ;*
- l'allègement des procédures d'exécution des dépenses publiques par l'introduction de modalités de contrôle approprié (telle que la procédure des engagements provisionnels).*

SOUS-SECTION 3 :

REDEFINITION DES MISSIONS DEVOLUES AU CONTROLEUR FINANCIER DES ENGAGEMENTS DE DEPENSES DE L'ETAT

3.1 MAINTIEN D'UN VISA DU CONTROLEUR FINANCIER SUR LES ACTES JURIDIQUES, MODULABLE EN FONCTION DE LA DEPENSE ET DE SES ENJEUX REALISES PAR L'ORDONNATEUR :

Objectifs

Le système de contrôle financier maintient un visa préalable sur les actes juridiques : dans ce cas de figure, le contrôle porte sur les engagements juridiques, c'est-à-dire les actes par lesquels un organisme public créé ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. L'utilisation d'un crédit budgétaire constitue un engagement comptable.

Le contrôle financier sur les actes d'engagement porte à la fois sur la conformité budgétaire de ceux-ci (imputation budgétaire, disponibilité des crédits) et sur la régularité de la dépense envisagée tant du point de vue juridique que du point de vue financier.

Résultats attendus

Le contrôle financier, suivant la nature de l'engagement, est effectué a priori lorsque ce dernier est individuel, ou a posteriori s'il est global. L'étendue du contrôle est modulable en fonction de la dépense et de ses enjeux, dans un cadre fixé par la réglementation.

Moyens à mettre en œuvre

Ce contrôle financier est modulable .

Ses formes sont diverses selon le moment où il est exercé et l'intensité qui lui est donné. Les actes soumis au contrôle financier peuvent faire l'objet :

- *soit d'un visa individuel préalable ;*
- *soit d'un examen global : dans ce dernier cas, le contrôle est pratiqué a posteriori sur la base notamment de comptes rendus d'exécution.*

- Les modalités d'application de ce dispositif sont définies réglementairement ainsi que les conditions dans lesquelles l'autorité chargée du contrôle financier déconcentré peut faire varier son contrôle sur les différentes catégories d'actes en fonction de leur nature, de l'importance de leurs conséquences financières et des instruments de gestion dont dispose l'ordonnateur.

Le visa du contrôleur financier, qui doit s'exercer dans le délai de quinze jours suivant la réception de la demande accompagnée des pièces justificatives, peut revêtir trois formes :

- *le visa,*
- *le visa avec observation,*
- *le refus de visa.*

En cas de refus de visa, une procédure de passer outre, définie réglementairement, peut être mise en œuvre par l'ordonnateur.

Avantages- Inconvénients/Contraintes

Avantages

Le niveau de contrainte est adaptable, dans une fourchette définie réglementairement en fonction de la qualité des actes d'engagement proposés par les ordonnateurs et des enjeux financiers représentés par ces actes.

Le délai de visa est limité dans le temps afin de ne pas bloquer indéfiniment les dossiers.

En cas de refus de visa, le blocage de la dépense peut être dépassé grâce à cette procédure.

Contraintes

Ce dispositif de contrôle financier demeure contraignant pour les ordonnateurs/ gestionnaires.

Il est désresponsabilisant pour le gestionnaire.

Acteurs

Le contrôleur financier doit adapter son contrôle dans les limites réglementaires et viser dans les délais.

Il est responsable du visa accordé et de la modulation du dispositif.

Impacts réglementaire et législatif

Nécessité d'un texte fixant par nature de dépense les seuils ou fourchette de seuils de l'examen global et du visa individuel.

Nécessité de déterminer les pièces présentées à l'appui d'une demande d'examen global.

Textes à réformer :

Loi n°90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique (article 58 à 60),

Décret exécutif n°91-313 du 7 septembre 1991 fixant les procédures, les modalités et le contenu de la comptabilité des ordonnateurs et des comptes publics,

Décret exécutif n°92-414 du 14 novembre 1992 portant contrôle préalable des dépenses engagées.

Éléments de comparaison internationale :

Dans de nombreux pays, on constate un allègement des contrôles a priori.

3.2 SUPPRESSION DU CONTROLE A PRIORI DU CONTROLEUR FINANCIER SUR LES ACTES JURIDIQUES :

Objectifs

La gestion par budget de programme confère plus de responsabilité et plus de liberté aux gestionnaires, sous réserve d'atteindre les objectifs

d'économie, d'efficience et d'efficacité qui leur sont fixés. Cette responsabilité doit être sanctionnée en cas de défaillance ¹.

En revanche, le ministre des finances, garant des grands équilibres budgétaires, se doit de pouvoir maîtriser l'exécution budgétaire dès la phase amont de programmation des crédits et de disposer pour ce faire d'un dispositif efficace de contrôle financier, qui s'articule alors autour de deux axes : la maîtrise de l'exécution budgétaire et l'assistance à la direction du budget.

La maîtrise de l'exécution des lois de finances, c'est-à-dire le contrôle de la consommation des crédits et des emplois devient la finalité du contrôle financier qui n'a plus vocation à sanctionner le non-respect de la règle juridique ; en contrepartie, les services gestionnaires doivent mettre en place un contrôle interne de régularité des actes.

Résultats attendus

- *Le rôle du contrôle financier devient celui de s'assurer de la cohérence budgétaire d'ensemble des documents prévisionnels, de la compatibilité de la charge prévisionnelle annuelle avec les dotations budgétaires prévisibles des années ultérieures et de la couverture des dépenses obligatoires, y compris la maîtrise de la masse salariale et des effectifs,*
- *Le contrôle financier aura donc également pour fonction l'évaluation des circuits et procédures aboutissant à la production des actes budgétaires et des actes de dépenses.*

ACTION

Le contrôle des actes est limité aux actes à enjeux financiers et aux caractéristiques des ordonnateurs : intervention sélective, modulable et réversible.

Les services ordonnateurs devant mettre en place un dispositif de contrôle interne, si celui-ci est d'efficacité équivalente à celle du contrôle financier, il y a suppression du contrôle des actes par le contrôle financier.

La sanction du contrôle ne se traduit quasiment plus par un visa (sauf pour quelques actes budgétaires ou de dépenses de personnel), mais essentiellement par un avis préalable obligatoire ; le responsable des crédits n'est pas lié par un avis préalable défavorable du contrôle financier, mais il a obligation de communiquer au contrôleur financier les motifs de non prise en compte de son avis.

L'assistance à la direction du budget s'articule autour de deux axes :

- *l'intervention des contrôleurs financiers au cours du cycle budgétaire permettra le soutien à la préparation des lois de finances ; les*

1- D.MIGAUD (opus cité précédemment)

contrôleurs financiers participent à l'analyse des facteurs explicatifs de la dépense et du coût des politiques publiques et contribuent au diagnostic de la direction du budget sur le montant et la nature des ressources demandées dans le cadre des budgets de programme, en matière de prévention des risques budgétaires, les contrôleurs financiers ont une fonction d'information et d'alerte sur les dépenses supplémentaires potentielles portées par des décisions passées ou des dispositifs existants : ils doivent se livrer à une démarche annuelle d'identification et de prévention des risques budgétaires et financiers.

Avantages- Inconvénients/Contraintes

Permet une meilleure articulation des contrôles d'une part avec le service des ordonnateurs/gestionnaires (évaluation des circuits et procédures en amont, et procédure de vérification a posteriori des actes avec principes de réversibilité des modalités du contrôle) et d'autre part avec le comptable public puisqu'il permet d'éviter les redondances de contrôle souvent reprochées à ces deux acteurs de la dépense publique.

Ce type de contrôle financier est adapté à la responsabilisation plus importante des gestionnaires.

Permet au gestionnaire qui gère bien son programme d'améliorer la part des crédits destinés aux actions de l'Etat.

Contraintes

Un dispositif de mise en cause de l'ordonnateur/gestionnaire doit être mis en place et activé en cas de défaillance grave.

Acteurs

Le contrôleur financier a pour rôle l'examen des documents prévisionnels, l'évaluation des circuits et procédures, le suivi de l'exécution budgétaire.

Il est responsable de l'avis préalable donné.

Impacts réglementaire et législatif

Nécessité de modifier le texte organisant le C.F. :

- Loi n°90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique (article 58 à 60),

- Décret exécutif n°91-313 du 7 septembre 1991 fixant les procédures, les modalités et le contenu de la comptabilité des ordonnateurs et des comptables publics

- Décret exécutif n°92-414 du 14 novembre 1992 portant contrôle préalable des dépenses engagées.

Eléments de comparaison internationale

Dans de nombreux pays on constate un allègement des contrôles a priori et une automatisation des contrôles préalables sur les engagements.

Serbie : La nécessité d'un engagement dépend de la classification économique. Ils sont gérés automatiquement par le SIGB.

Finlande : Pas d'engagements. Les services comptables et financiers des unités budgétaires sont libres d'utiliser leur budget comme ils l'entendent durant l'année, mais ils envoient des prévisions détaillées de décaissement à la cellule de planification financière pour optimiser la trésorerie de l'Etat.

Passage d'un contrôle fort a priori sur la gestion à un contrôle détaillé a posteriori.

Portugal : Les engagements sont obligatoires pour toutes dépenses. Ils sont gérés automatiquement par le SIGB.

Slovaquie : Les SU doivent procéder à des engagements pour toutes les dépenses. Ils sont gérés automatiquement par le SIGB.

Espagne : En Espagne, l'inspection générale de l'administration d'Etat (IGAE) est le principal acteur du contrôle financier des dépenses publiques.

Le contrôle financier préalable concerne exclusivement les structures (ministères, établissements publics) dépendant directement de la tutelle de l'Etat. Les autres structures telles que les entreprises publiques, les fondations et les services à caractère industriel et commercial relèvent des contrôles et audits a posteriori.

Les contrôles a priori sont exercés sur les actes ayant une incidence financière : ce contrôle financier s'exerce par un visa sur les actes eux-mêmes ; le ministre des finances détermine les secteurs ou montants qu'il importe de soumettre au visa préalable en fonction des enjeux et de la nature des dépenses (contrôles hiérarchisés). Ce contrôle financier porte à la fois sur la conformité par rapport au corpus de règles et sur la disponibilité des crédits.

Les contrôles a posteriori sont des contrôles plus globaux, le plus souvent opérés sous forme d'audits. Ce contrôle financier ex post porte sur la légalité et sur la bonne gestion, avec pour objectif notamment d'adapter la réglementation et d'améliorer les procédures de gestion¹.

Canada : La responsabilisation accrue des ministères a entraîné une évolution des contrôles, les ministères devant mettre en place en leur sein des modalités de contrôle moderne adaptées et la tenue d'un premier niveau de comptabilité au niveau du ministère. Ceci a abouti à la définition d'une fonction moderne de contrôleur et à une stratégie d'information financière.

1- BOUVIER (M) (opus cité précédemment)

France : Dans le cadre de la LOLF, une évolution comparable est en cours avec la réforme du contrôle financier, l'évolution vers des départements comptables ministériels, le développement du contrôle de gestion et l'audit des programmes LOLF.

Etats-Unis : Les corps de contrôle examinent la pertinence technique des choix adoptés par les gestionnaires en matière d'indicateurs.

Royaume-Uni : L'établissement des PSA et le développement des indicateurs de performance ont changé la nature des contrôles exercés par les bureaux budgétaires du Trésor. Le contrôle traditionnel a laissé la place à un examen régulier et précis des résultats et de l'efficacité de la gestion publique.

Hongrie : A partir de 1998, le Trésor Public s'est vu confier des tâches de contrôle des dépenses publiques avec l'institution de codes de transaction permettant de contrôler l'imputation budgétaire et de suivre au jour le jour les dépenses prioritaires par organisme ou entité budgétaire, d'un dispositif automatique et informatisé assurant un double contrôle de la disponibilité des fonds et des crédits et intégrant des points automatisés de contrôle (coordonnées bancaires, adresses, procurations, signatures...), et d'un contrôle sur pièces instauré pour certaines catégories de dépenses liées aux financements de programmes et aux aides de l'Etat permettant un contrôle a priori de la validité des projets subventionnables et un contrôle concomitant des phases de réalisation des investissements subventionnés.

Recommandations

Le dispositif de contrôle financier retenu devra être en cohérence avec le niveau de liberté/responsabilité accordé aux gestionnaires des budgets de programme; plus ce niveau est élevé et plus, corrélativement, le contrôle financier doit être allégé. Toutefois, afin de ménager une transition, il est possible de mettre en place, dans un premier temps, un contrôle financier a priori sur les actes juridiques, ce contrôle étant toutefois modulable (cf. fiche intitulée "Maintien d'un visa préalable sur les actes juridiques"); dans un deuxième temps, et à la condition que simultanément soit mis en place chez les gestionnaires un dispositif de contrôle interne garantissant la qualité des actes juridiques, le contrôle financier pourra abandonner le contrôle a priori sur ces actes pour se tourner vers le contrôle budgétaire.

Dans les deux hypothèses visées ci-dessus, la mise en place d'un SIGB ou d'un service facturier, dans le système cible, devra permettre au comptable de ne pas effectuer de contrôle redondant avec celui du

contrôleur financier, un grand nombre de contrôles devant être automatisé. D'ici là, il est difficile de demander au comptable de ne pas effectuer tous les contrôles au risque de voir mise en cause sa responsabilité personnelle et pécuniaire. Il est cependant possible d'expérimenter à ce stade le contrôle hiérarchisé et/ou le contrôle partenarial, le contrôle du comptable devenant non exhaustif et sa responsabilité éventuelle appréciée dans le cadre de la décharge de responsabilité ou de la remise gracieuse.

3.3 LE CONTROLE HIERARCHISE DE LA DEPENSE :

Objectifs

- *Cibler les contrôles sur les enjeux, afin de fluidifier le traitement des dossiers de dépenses,*
- *L'objectif du contrôle hiérarchisé est de mieux contrôler notamment dans les périodes de mandatement massif. Le dispositif proposé est totalement symétrique : là où les risques existent, les contrôles a priori et exhaustifs sont maintenus, voire renforcés ; là où les risques n'existent pas les contrôles sont allégés, voire supprimés (contrôles par sondages ultérieurement),*
- *L'objectif est aussi de développer les bonnes pratiques chez les ordonnateurs. La contrepartie aux efforts de bonne gestion, c'est un délai de paiement plus rapide, des simplifications et des allègements, en particulier en matière de pièces justificatives.*

Résultats attendus

Mettre en place un dispositif de contrôle efficace, performant et fiable.

Constat et Analyse de l'Existant

Le dispositif actuel est uniforme et indifférencié.

Moyens à mettre en œuvre

Actions

Le contrôle hiérarchisé permet une véritable reconnaissance de bonnes pratiques des ordonnateurs.

Le dispositif actuel est uniforme et indifférencié.

Avec le contrôle hiérarchisé, les formes de contrôles sont diversifiées en modulant le moment du contrôle (contrôle a priori ou a posteriori), le champ du contrôle (contrôle exhaustif ou par échantillon) et l'intensité des contrôles (réaliser tout ou partie des contrôles réglementaires).

La forme du contrôle sera dès lors adaptée à chaque ordonnateur en reflétant la qualité de ses pratiques.

Avantages- Inconvénients/Contraintes

Avantages

Refondation de la relation ordonnateur - comptable davantage sur la confiance que sur la méfiance.

Renforce les contrôles sur les dépenses à risques et à enjeux et améliore la sécurité juridique des ordonnateurs.

Les délais de paiement sont raccourcis.

L'ordonnateur bénéficie d'un meilleur retour d'informations.

Le plan de contrôles est évolutif en fonction de la qualité de mandatement de l'ordonnateur (possibilité de revenir à un contrôle exhaustif en cas de risques trop importants).

Le contrôle par sondage permet d'étaler la charge de travail positif et devrait révéler une large satisfaction des agents : le visa est plus intelligent, le travail plus diversifié.

Le contrôle hiérarchisé permet une véritable reconnaissance de bonnes pratiques des ordonnateurs.

Les formes de contrôles sont diversifiées en modulant le moment du contrôle (contrôle a priori ou a posteriori), le champ du contrôle (contrôle exhaustif ou par échantillon) et l'intensité des contrôles (réaliser tout ou partie des contrôles réglementaires).

La forme du contrôle sera dès lors adaptée à chaque ordonnateur en reflétant la qualité de ses pratiques.

Contraintes

Nécessité d'adosser cette organisation à des outils pour programmer et mémoriser (traçabilité) les contrôles réalisés.

Le comptable se situe toujours en aval de la chaîne de la dépense, pour s'assurer de la régularité du mandatement il est contraint de refaire des contrôles sur pièces que le gestionnaire est censé avoir déjà réalisé.

Acteurs

Le comptable analyse les risques, par ordonnateur et nature de dépense.

Il constitue un plan de contrôle, en assure le suivi et restitue à l'ordonnateur les résultats des contrôles effectués.

Impacts réglementaire et législatif

Loi 84-17 du 07/07/1984 relative aux lois de finances,

Loi 90-21 du 15/08/1990 relative à la comptabilité publique et les textes d'application.

3.4 LE CONTROLE PARTENARIAL :

Le contrôle partenarial est une approche radicalement différente du contrôle hiérarchisé qui est un aménagement des modalités actuelles du contrôle de la dépense.

Objectifs

S'assurer en amont de la qualité des procédures d'exécution de la dépense publique afin de la rendre efficace et concentrer les contrôles des dépenses les plus sensibles.

Résultats attendus

S'assurer des bonnes pratiques de la part des services de l'ordonnateur dans le cadre d'un accord de partenariat et rétablir des contrôles basés sur la confiance et la complémentarité.

Constat et Analyse de l'existant

Ce dispositif n'a pas son équivalent dans la pratique algérienne. Compte tenu de la multiplication des établissements publics à caractère administratif, et dans le souci majeur de réduire le flux des mandats enregistrés au niveau des trésoreries, la seule innovation a consisté à détacher des agents comptables auprès de ces établissements (nationaux ou de wilayates).

Moyens à mettre en œuvre

Actions

L'aspect partenarial de la démarche réside dans ;

- l'accord de l'ordonnateur et du comptable pour réaliser l'audit,*
- le caractère conjoint de la démarche avec l'intervention d'une équipe mixte,*
- la nature symétrique de l'audit qui couvre à la fois les opérations de l'ordonnateur et du comptable.*

Enfin, la mise en place du dispositif est officialisée par une convention de contrôle partenarial comportant des engagements réciproques

Cette aptitude de l'ordonnateur est appréciée sur place, dans le cadre d'un audit commun de l'organisation et des procédures des services. Quand l'audit aboutit à des conclusions satisfaisantes, le comptable pourra se contenter d'exercer des contrôles limités, a posteriori, pour s'assurer de la pérennité des bonnes pratiques de l'ordonnateur.

Les contrôles a posteriori devront être organisés pour faire évoluer le paramétrage en fonction de la qualité des résultats enregistrés.

Avantages- Inconvénients/Contraintes

Avantages

Le positionnement du comptable va se situer en amont de la chaîne, ce qui modifie sa perspective en lui permettant d'évaluer la capacité de l'ordonnateur à maîtriser les causes des risques pour garantir la régularité du mandatement.

Le dispositif de contrôle partenarial est réversible en cas d'irrégularités graves et répétées constatées lors du contrôle a posteriori des échantillons.

Il refond la relation ordonnateur-comptable davantage sur la confiance que sur la méfiance.

Contraintes

Ce contrôle transforme les méthodes de travail de l'ordonnateur et du comptable.

Il peut soulever des réticences chez l'ordonnateur, qui doit supporter une charge de travail supplémentaire liée à la mise en place d'un système de contrôle interne alors que les avantages immédiats paraissent ne concerner que le comptable.

L'ensemble des paramètres (ordonnateur, nature de la dépense, montants, ...) doivent être gérés par le SIGB.

Acteurs

Le comptable et l'ordonnateur procèdent à une évaluation commune des risques au travers d'un audit conjoint, signent une convention de contrôle partenarial et suivent l'application de la convention.

Le comptable est particulièrement chargé de suivre a posteriori (contrôles par sondage) la bonne exécution de la convention.

Les Impacts réglementaire et législatif

Loi 84-17 du 07/07/1984 relative aux lois de finances,

Loi 90-21 du 15/08/1990 relative à la comptabilité publique et les textes d'application.

Actualiser les textes régissant les EPA.

Eléments de comparaison internationale

Serbie : *Pas de contrôles ex ante (ils sont assurés dans le SIGB)*

Contrôles ex post:

- *Trésor: inspecteurs envoyés chez les ordonnateurs pour vérifier certaines opérations*

- *Autres : en cours de détermination par le projet PIFC (Public Internal Financial Control)*

Finlande : *Pas de contrôles ex ante (ils sont assurés dans le SIGB)*

Portugal : Pas de contrôles ex ante (ils sont assurés dans le SIGB)

Contrôles ex post :

- Direction du Budget : inspecteurs envoyés chez les ordonnateurs pour vérifier certaines opérations
- Inspection Générale des Finances : enquêtes plus générales
- Cour des Comptes : vérification avec possibilité de fixer des amendes ou de transmettre le dossier à la Justice

Slovaquie : Pas de contrôles ex ante (ils sont assurés dans le SIGB)

Canada : Le pouvoir en matière de contrôle des engagements désigne le pouvoir de confirmer la disponibilité des fonds avant de conclure des accords contractuels (article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques).

Espagne : Le ministre des Finances détermine secteurs ou montants qu'il importe de soumettre au contrôle préalable en fonction des enjeux et de la nature des Dépenses (CHD).

Le contrôle financier ex post porte sur la légalité, mais aussi sur « la bonne gestion », avec pour objectif notamment d'adapter la réglementation et d'améliorer les procédures de gestion ; il est réalisé pour partie sous forme d'audits de régularité et d'audits opérationnels.

France : Contrôles récemment mis en œuvre. Dispositif de contrôle hiérarchisé généralisé et dispositif de contrôle partenarial largement expérimenté.

Recommandations

Le contrôle hiérarchisé est certainement le premier dispositif à mettre en place avant de passer au contrôle partenarial.

La mise en place d'un contrôle partenarial doit être progressive en fonction de l'implantation du contrôle interne chez l'ordonnateur.

En définitive ces deux options s'inscrivent dans une évolution des méthodes de travail et des pratiques des acteurs de la dépense. Elles imposent, notamment pour le contrôle hiérarchisé, la modernisation de la chaîne de la dépense (informatisation) mais aussi, notamment pour le contrôle partenarial, le développement du contrôle interne chez les gestionnaires. On voit bien que leur mise en place peut être totalement adaptée au contexte de chaque ordonnateur : un contrôle hiérarchisé personnalisé évoluant peu à peu vers un contrôle partenarial.

La fluidité du traitement des données de dépenses s'accroît avec la reconnaissance des bonnes pratiques de l'ordonnateur. Ces dispositifs de contrôle s'inscrivent très nettement dans une logique "gagnant-gagnant".

SOUS-SECTION 4 :

L'ENCADREMENT DE LA GESTION DES COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE :

- *Actuellement la quasi-totalité des dépenses d'équipements de l'Etat sont effectuées à travers des C.A.S (PSRE, PCSC, Fonds Sud, Fonds Hauts Plateaux..).*
- *Afin de redonner aux comptes d'affectation spéciale leur vocation; les ressources budgétaires sont plafonnées à 20%) sauf pour les C.A.S stratégiques, lesquels peuvent disposer les ressources budgétaires à 100 %.*

Gestion des CAS

Objectifs

- *Déterminer des procédures d'exécution qui soient en adéquation avec la doctrine se rapportant à cette catégorie d'opérations permettant ainsi une analyse efficiente et transparente des résultats affichés par ces opérations au plan comptable,*
 - *Prendre leur solde dans la Loi de Finances,*
 - *Limiter leur nombre.*

Résultats attendus

- *Maîtriser la gestion de la trésorerie en limitant la masse des reliquats repris au titre de la gestion suivante.*
- *Réguler de manière efficiente les dépenses réalisées par l'ordonnateur sur ces comptes.*
- *Limiter le recours à l'ouverture des C.A.S aux seules opérations pouvant disposer des ressources propres permettant de compléter l'apport de l'Etat matérialisé par l'octroi d'une dotation budgétaire.*
- *Rendre efficace les contrôles : administratifs, juridictionnels et parlementaires.*

Moyens à mettre en œuvre

- *Compléter la Loi organique pour déterminer en % l'apport budgétaire.*
- *Etablir une nomenclature retraçant les catégories de dépenses à exécuter.*
- *Reformuler les termes des intitulés des C.A.S pour qu'ils soient en adéquation avec l'objet de leur création.*

- *Expliciter et conceptualiser les documents d'analyse de ces comptes.*
- *Retracer dans le budget de l'Etat les opérations conformément à l'origine des ressources, budgétaires ou non budgétaires, engagées (au-dessus ou au-dessous de la ligne) : la présentation des CAS pour lesquels aucune ressource externe n'est véritablement engagée devrait figurer avec l'ensemble des opérations financées par les recettes fiscales.*
- *La gestion des CAS devra être intégrée dans une structure de programme.*

Avantages- Inconvénients/Contraintes

Avantages

- *Responsabilisation de l'ordonnateur et efficacité dans la prévision des ressources propres liées à ces comptes.*
- *Cadrage du niveau d'initiative de l'ordonnateur.*
- *Suivi comptable plus rigoureux.*
- *Gestion plus encadrée.*
- *Clarté lors de l'analyse de ces comptes.*
- *Elimination des effets de cumuls sur le plan comptable et fiabilité des informations enregistrées sur ces comptes.*

Contraintes

Modifier les habitudes des gestionnaires des CAS existants.

Acteurs

- *L'ordonnateur doit prévoir les opérations budgétaires correspondantes de façon précise et fiable, en particulier au niveau de l'estimation des ressources propres. Pour ce faire, l'ordonnateur doit justifier de la qualité de prévision et de réalisation de sa gestion,*
- *Le comptable doit contrôler la conformité des opérations avec les règles rénovées d'exécution des opérations réalisées sur les CAS.*

Impacts réglementaire et législatif :

- *Art 55 à 58 de la Loi 84.17 du 07/07/1984 relative aux lois de finances.*
- *Art 147 de la loi 90.36 du 31/12/1990 portant loi de finances pour 1991.*

Eléments de comparaison internationale :

Dans certains pays, tels que le Japon, la Corée, les Philippines ou la Thaïlande, les budgets se décomposent en un budget général ou principal et en nombreux comptes spéciaux et fonds autonomes de prêt.

Ces comptes spéciaux sont assez rares dans les systèmes budgétaires anglo-saxons.

La France limite aussi la création des CAS.

Australie : *Unité et universalité budgétaires sont des principes budgétaires respectés. Les dépenses d'assurance-maladie et d'assurance chômage relèvent directement du budget de l'Etat, mais il n'existe pas à proprement parler de cotisations sociales.*

Hong-Kong : *Existence de divers démembrements budgétaires correspondant à des services publics ayant le plus souvent des ressources propres (hôpitaux, cadastre, tunnels à péage...).*

Etats-Unis : *Si le bilan consolidé donne une vision de la dette « externe » du gouvernement, il ne permet pas, par construction, de faire apparaître les dettes entre structures du périmètre consolidé et notamment la très importante dette de l'Etat à l'égard des agences et comptes spéciaux (« Trust funds »). Il s'agit de « comptes gouvernementaux qui font apparaître les revenus (contributions et cotisations) en regard des dépenses qui résultent des dispositifs légaux qui instituent les fonds comme « trust funds ». Le gouvernement fédéral dispose de plus de 200 « trust funds ». Les plus importants et les plus connus assurent le financement des principaux programmes sociaux (notamment « Social Security » et « Medicare ») et d'investissement dans les infrastructures comme « the Highway and the Airport and Airway Trust Funds »). »*

Recommandations

L'ouverture de cette catégorie d'opérations (C.A.S) constitue une exception au regard du droit budgétaire. A ce titre le recours à ces comptes doit faire l'objet d'une limitation progressive pour qu'à terme un retour à l'orthodoxie puisse être envisagé.

La comptabilité doit être fidèle dans sa présentation. Il n'est pas normal que des reliquats soient utilisés sans contrôle parlementaire.

SOUS-SECTION 5 :

LE ROLE DE LA COUR DES COMPTES / ORGANISME INDEPENDANT

Impacts législatif et réglementaire

Ordonnance 95-20 du 17/07/1995 relative à la Cour des comptes

Loi 90-21 du 15/08/1990 relative à la comptabilité publique modifiée et complétée.

Eléments de comparaison internationale

Tendances à mettre en place des procédures d'audit et de certification des comptes s'apparentant à celles employées dans le secteur privé.

France : Certification des comptes à partir de l'exercice 2006 par la Cour des Comptes.

Etats-Unis : Le secrétaire d'Etat au Trésor en liaison avec le Directeur de l'OMB (Office of management and Budget), est tenu de soumettre au Président des Etats-Unis et au Congrès des documents financiers audités par le « U.S General Accounting Office » (GAO). Les comptes du Gouvernement sont accompagnés d'un rapport établi par le GAO : organe du pouvoir législatif chargé d'auditer les comptes, présidé par le « Comptroller general », qui donne une opinion sur la conformité des comptes consolidés au regard des normes comptables servant de référence.

Les procédures d'audit et de certification des comptes s'apparentent à celles employées dans le secteur privé. Le champ du contrôle s'étend au-delà de la vérification classique de la sincérité des comptes, pour intégrer l'évaluation de la pertinence des conventions comptables et des procédures de contrôle déterminées en interne.

Canada : L'obligation de rendre compte au Parlement, non plus seulement des dépenses effectuées mais aussi des résultats obtenus pour chacun des programmes autorisés, est le principal moyen d'action externe sur l'administration. Un examen permanent des comptes, des modes de gestion et des résultats, opéré de façon indépendante par le vérificateur général, apparaît indispensable à un processus d'amélioration continue.

Portugal : Le contrôle externe est assuré au niveau politique par le Parlement et au niveau juridictionnel par une Cour des comptes ou son équivalent.

Hongrie / Roumanie / Pologne : La Cour des Comptes ou son équivalent est l'institution suprême du " contrôle financier " auprès du Parlement, dans le cadre d'une démarche d'audit ou de certification.

Pays-Bas : Les ministères hollandais tiennent en interne leurs comptes, certifiés au premier niveau, dans l'attente de la certification finale de la Chambre Générale des Comptes, institution indépendante.

Recommandations

Ce dispositif suppose un système d'information intégré performant, simple d'utilisation mais aussi adapté à l'ensemble des acteurs. Il vient en complément d'autres modes de contrôle :

- contrôles internes chez les services ordonnateurs et gestionnaires
- contrôle hiérarchisé de la dépense chez le comptable ou contrôle partenarial (ordonnateur/comptable).

Certification des comptes

La certification est une démarche de contrôle externe attestant que les états financiers (bilan, compte de résultat, annexe, etc...) sont réguliers, sincères et fidèles.

Objectifs

Un organisme national d'audit indépendant de l'organe exécutif, vérifie les comptes des administrations publiques et fait rapport à l'organe législatif.

La cour des comptes (ordonnance n° 95-20 du 17/07/1995) contrôle les deux principaux agents chargés de l'exécution du budget, à savoir l'ordonnateur et le comptable public. En cas de défaillance, elle émet des arrêts de débet à l'encontre des responsables.

Certifier que les comptes de l'Etat sont réguliers, sincères et qu'ils donnent une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière. Cet objectif suppose que les services comptables de l'Etat ont atteint un excellent niveau de qualité comptable. C'est l'accomplissement de la mise en place des normes comptables.

Résultats attendus

Plus grande crédibilité des comptes de l'Etat

Constat et Analyse de l'existant

A ce jour, la mise en état d'examen des comptes n'est pas réalisée. Par conséquent aucune certification n'est délivrée.

Actuellement la cour des comptes ne reçoit de la part des gestionnaires et des comptables publics que des documents à caractère général qui ne sont pas appuyés de pièces justificatives.

Moyens à mettre en œuvre

- *Soumettre les comptes de l'Etat à un contrôle externe à la fin de chaque exercice, basé sur l'évaluation des procédures adoptées tout au long du circuit de la dépense.*

ACTION :

- *Elaborer des normes comptables portant sur l'ensemble des opérations, en relation avec un comité, constitué de professionnels, fondées sur le principe des droits et obligations, s'inspirant de la comptabilité commerciale, mais prenant en compte les missions dévolues à l'Etat en matière d'objectifs socio-économiques à atteindre :*

- *les charges, les produits, les stocks, les immobilisations ;*

- *les états financiers produits: bilan, compte de résultat, tableau de financement ;*

- *les conditions de certification des comptes.*

- *Mettre en place la qualité comptable basée sur un dispositif de contrôle interne et d'audit comptable*

- Définir de manière précise les modalités d'articulation entre les trois systèmes d'information . Mettre en place à cet effet, un niveau commun de nomenclature

○ le système budgétaire est à concevoir sur une base encaissement décaissement, le système comptable sur une base de droits constatés,

- l'analyse des coûts notamment au niveau des programmes et sous programmes et des unités de gestion. Ce niveau ne doit pas être négligé dans la perspective de l'instauration d'un contrôle de gestion.

Le contrôle institutionnel mis en place, devrait conduire au final à la certification des comptes par la Cour des Comptes, institution garante de la qualité des informations financières fournies à l'ensemble des acteurs sociaux.

Avantages- Inconvénients/Contraintes

Avantages

Donne une grande transparence dans la gestion publique.

Responsabilise les acteurs à chaque niveau d'intervention dans le processus d'exécution de la dépense.

Assure une meilleure crédibilité à l'international.

Définition d'un cadre général et l'ensemble des règles applicables,

Prise en compte des particularités des opérations comptables réalisées par l'Etat,

Définition d'un langage commun,

- Garantie de la bonne réalisation des opérations et le respect des principes comptables énoncés.

- Obtention d'un reporting de qualité,

- Annexe de la certification au projet de loi de règlement accompagnée du compte rendu des vérifications opérées.

Contraintes

- Risque de mauvaise implication des acteurs,

- Ce dispositif doit être assorti de la mise en place d'un contrôle interne.

- La définition de nouvelles normes comptables constitue un préalable à sa mise en oeuvre.

- Le classement et la circulation des documents capital doivent être pilotés par le Ministère des finances.

- *Mettre en place le contrôle de gestion*
- *Désigner les instances qualifiées et définir les modalités d'intervention ainsi que les compétences respectives,*
- *Nécessité de recenser exhaustivement le patrimoine de l'Etat,*
- *Réalisation d'un bilan d'ouverture et comptabilisation des opérations d'inventaire, Mettre en place un dispositif de centralisation efficace,*
- *Existence de charges non budgétées ex: amortissements*
- *Difficultés à retracer certaines opérations ex: dotations du budget principal aux CAS.*

Acteurs

Le gestionnaire : recense les biens, rend compte chaque année des résultats obtenus.

La Direction Générale de la Comptabilité : définit le référentiel comptable, élabore les instructions comptables, collabore avec le gestionnaire sur l'inventaire patrimonial.

La globalisation totale des crédits constitue le facteur essentiel de la responsabilisation des acteurs.

Impacts réglementaire et législatif

- *Nomenclature des comptes du Trésor et projet de PCE,*
- *Loi n° 90-30 du 01/12/1990 portant loi domaniale et ses textes d'application,*
- *Loi n° 84-17 du 07/07/1984 relative aux Lois de Finances.*
- *Loi 90-21 du 15/08/1990 relative à la comptabilité publique.*
- *Décret 91-313 du 07/09/1991 fixant les procédures, les modalités et le contenu de la comptabilité des ordonnateurs et des comptables publics.*

Recommandations

Définir l'articulation entre le système budgétaire, le système comptable et l'analyse des coûts.

Définir la nomenclature comptable, le référentiel comptable de l'Etat.

Prévoir dans la loi organique les modalités de restitution au Parlement.

Recenser exhaustivement le patrimoine de l'Etat.

Réaliser un bilan d'ouverture et comptabiliser les opérations d'inventaire.

Mettre en place un plan de formation : nouvelles normes comptables - nouvelles pratiques comptables.

Le champ de la certification :

- *Le tableau de la situation nette de l'Etat*
- *Le compte de résultat*

Le tableau des flux de trésorerie et l'annexe

La certification sera annexée au projet de loi de règlement accompagnée du compte rendu des vérifications opérées.

Les états d'exécution budgétaire continueront à faire l'objet d'un vote du parlement.

Elle repose sur l'évaluation de la qualité des contrôles internes comptables, et l'examen des comptes et des états financiers, réalisé au moyen de sondages, de tests de procédure et d'analyses spécifiques.

Modalités de certification :

- Certification sans réserve,*
- Certification assortie d'une ou plusieurs réserves,*
- Opinion défavorable,*
- Impossibilité d'expression.*

La certification des comptes pourrait relever de la Cour de Comptes.

Elle pourrait aussi être opérée par un organisme externe indépendant (commissariat aux comptes).

SOUS-SECTION 6 :

LE CAS PARTICULIER DE LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

La dette publique doit être appréhendée comme étant un stock d'engagement à la charge de l'Etat.

En tant que tel, le remboursement de l'encours la concernant doit donner lieu à une gestion prévisionnelle des moyens de trésorerie et budgétaire (intérêts et autres) nécessaires à sa couverture.

Une politique de gestion cohérente, par l'administration publique de la dette implique la mise en place de mécanismes de suivi et de procédures légales et réglementaires nécessaires à la réalisation de ces opérations par une maîtrise de l'encours qui doit être mesuré en fonction des montants à décaisser et non sur la base des montants reçus permettant ainsi un suivi plus rigoureux de la trésorerie et des charges budgétaires (perte de change, intérêts et autres...).

Objectifs

Comptabilisation en droits constatés de la dette, dès qu'elle est contractée, matérialisée par la signature de la convention d'emprunt.

Résultats attendus

- Détermination du niveau d'engagement de l'Etat.*
- Maîtrise de l'impact sur le budget de l'Etat induit par les paiements ; (Intérêts-Pertes de change et tout autre frais financier)*

- *Etablissement d'un planning de gestion de la trésorerie de l'Etat plus efficient concernant les échéances à régler.*

On remarquera l'absence d'un fichier national centralisé des pensions. La liquidation et le paiement décentralisés empêchent la centralisation de la mise en place de procédures de contrôle.

Moyens à mettre en œuvre

Actions

- *Recenser, assembler et actualiser tout en limitant leur nombre l'ensemble des dispositifs et procédures réglementaires et comptables se rapportant aux différentes catégories d'opérations de la dette et les regrouper en un document unique.*

- *Redéploiement des services au plan de l'organisation en vue d'un meilleur suivi des opérations de la dette et une centralisation de l'information.*

Etablissement d'un fichier centralisé des pensions et dématérialisation des coupons de pensions.

Avantages- Inconvénients/Contraintes

Avantages

- *Le recours à l'outil informatique sera plus facile à mettre en place.*
- *Maîtrise de l'impact sur le budget de l'Etat induit par les paiements (pertes de change- intérêts et autres).*
- *Une gestion efficace et transparente de la trésorerie de l'Etat lors du remboursement des échéances de la dette publique qu'elle soit externe ou interne.*
- *Une information instantanée fiable et disponible (à tout moment) destinée aux services gestionnaires de la dette.*
- *Une vision claire et transparente de la dette publique en général.*
- *Une communication efficiente se rapportant aux différents types d'opérations de la dette.*
- *Un seul interlocuteur à même de répondre à toutes les demandes qui seront formulées par l'Administration Centrale.*
- *Le contrôle sera plus efficace.*

Contraintes

- *Les pensionnés seront dans l'obligation de se faire ouvrir un CCP.*

Acteurs

- *DGT : Gestionnaire chargé du suivi de la dette publique et donneur d'ordre*
- *DGRFE : Chargé de la recherche et négociation du financement extérieur.*

- **BAD** : Agent de mobilisation et recherche d'un financement pour le compte du secteur économique.
- **ACCT** : Comptable d'ordre et suivi des opérations comptables.
- **Banque d'Algérie, Banques Primaires.**

Impacts réglementaire et législatif

Modifier l'article 203 de l'ordonnance 95-27 du 30/12/1995 portant loi de finances pour 1996

Modifier l'article 94 de la loi 97.02 du 31/12/1997 portant loi de finances pour 1998.

Eléments de comparaison internationale

1- Les dépenses financées au moyen de dons et d'emprunts sont exclues du budget dans certains pays qui s'inspirent du système français.

2- Dans les systèmes d'inspiration britannique, les dépenses financées par des emprunts extérieurs ou intérieurs sont en général incluses dans le budget, souvent dans le budget des opérations en capital ou de développement.

3- En Amérique latine, la plupart des budgets enregistrent les dépenses financées par les dons extérieurs ou par les emprunts extérieurs ou intérieurs.

Nouvelle Zélande : Absence de pluri annualité, sauf pour rembourser des dettes publiques ou permettre d'engager des dépenses sans contrôle du Parlement dans des secteurs « stratégiques ».

Hongrie : La comptabilisation de la dette consolidée de l'Etat et du budget est désormais effectuée par l'Office des finances publiques, organisme créé le 1^{er} juillet 2001, placé sous la direction du ministère des Finances qui le contrôle.

Etats-Unis : Les émissions de dette et leur remboursement sont traités non comme des recettes ou des charges budgétaires mais comme la couverture ou l'accroissement du besoin de financement. Elle se décompose en deux parties :

- la dette détenue par le public (« Debt Held by the Public ») : dette de l'Etat fédéral détenue par des investisseurs ne relevant pas du périmètre des structures de l'Etat fédéral. Parmi ces investisseurs assimilés au public figure le « Federal Reserve System » ;

- la dette détenue par les fonds gouvernementaux (« the Debt the Government Owes to itself ») (dette de l'Etat fédéral détenue par les « trust funds » du gouvernement fédéral, les fonds de garantie et d'autres comptes financiers de l'Etat fédéral) ».

L'essentiel de la dette est émise par le Trésor américain. Quelques agences peuvent également émettre directement de la dette, essentiellement pour des dépenses d'investissement.

La dette publique en Algérie, ne représente pas en l'état actuel, un risque majeur sur les équilibres économiques globaux de la nation. En effet, le niveau de la dette publique (dette interne consolidée aux engagements externes) rapporté au P.I.B est en diminution constante depuis 2005 :

U : Milliards DA

<i>Année</i>	2005	2006	2007
Agrégat			
Dette Publique	2.136,9	1.977,2	1.247,7
P.I.B	7.544,1	8.463,5	9.371,7
Ratio : $\frac{\text{dette publique}}{\text{P.I.B}}$	28,3 %	23,4 %	13,3 %

Source : site Ministère des Finances /[wwwmf.gov.dz/stet/Dette .pub.htm](http://wwwmf.gov.dz/stet/Dette_pub.htm)

Le niveau du ratio est de loin, inférieur à celui fixé par le traité de Maastricht (60 % du P.I.B).

De ce fait, la problématique du remboursement de la dette publique par le biais de l'emprunt ou du financement monétaire, ne pose avec aucune acuité, en raison de l'aisance financière, engendrée par la dernière hausse du cours des hydrocarbures.

La dette publique reflète le degré d'engagement monétaire et financier du Trésor . Or, l'intervention du Trésor est en régression : 141,3 Millions de DA en 2007 et 128,9 Millions de DA en 2008. Le désengagement du Trésor s'explique essentiellement par le recours au Fonds de Régulation des Recettes, qui absorbe la quasi totalité du déficit budgétaire enregistré et ce depuis l'exercice budgétaire 2001.

En d'autres termes, les conditions de l'équilibre économique sont exclues des dispositions des lois de finances . La réalisation ou l'atteinte de l'équilibre général est du ressort du Gouvernement par le biais des services de la Direction Générale du Trésor du Ministère des Finances , lesquels sont donc chargés de la mise en œuvre du mécanisme de résorption du déficit budgétaire. Nous comprenons ainsi pourquoi l'objectif d'assurer l'équilibre financier au sein de la loi de finances ne constitue pas une préoccupation majeure.

En conséquence, le Parlement n'est donc en aucun cas associé à la détermination et à la définition des grands équilibres économiques.

Recommandations

Mettre en place un dispositif légal et réglementaire assignant dans les écritures de l'ACCT la régularisation des règlements effectués dans le cadre de la dette publique. Cette assignation permettra la mise en place des crédits budgétaires directement au niveau des services de l'ACCT.

Ouverture du Grand livre de la dette : (dette interne, dette externe, pensions et tout autre engagement de l'Etat.).

Leurs rémunérations, incluant les dépenses de transfert, représentent selon le cas, entre 30 % et 55 % du budget de l'Etat ; en l'absence d'un secteur privé performant, l'emploi public est prépondérant .

CONCLUSION GENERALE

LES PREMISSES DE LA REFORME BUDGETAIRE

Certains des principes directeurs de la réforme budgétaire préconisés dans la présente étude sont énoncés au sein des décrets exécutif n° 09-148 du 2 mai 2009 modifiant et complétant le décret exécutif n° 98-227 du 13 juillet 1998 relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat et n° 09-374 du 16 Novembre 2009 relatif au contrôle préalable des dépenses engagées.

C'est ainsi que l'exposé des motifs, joint au projet de décret exécutif du 05 Mai 2009, a énoncé les insuffisances ci-après à l'origine de sa présentation :

« Les procédures relatives à la préparation et à la gestion des dépenses d'équipement de l'Etat ont été définies par le décret exécutif n° 98-227 du 13 juillet 1998 relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat. Toutefois, l'expérience montre qu'elles méritent d'être améliorées sur divers points, d'autant plus que le volume des investissements publics, notamment les opérations en capital ont connu une évolution considérable ces cinq dernières années.

Dans de nombreux cas, la maturation des grands projets n'a pas été conduite de manière adéquate dans le passé. Ont ainsi été inscrits à la nomenclature des dépenses d'équipement public des projets dont la configuration technique était insuffisamment définie, les coûts mal cernés et la rentabilité économique et sociale mal appréhendées. Ces projets connaissent de nombreux problèmes en phase de réalisation, se traduisant notamment par l'allongement des délais et une augmentation importante des coûts d'investissements, à l'origine de nombreuses et coûteuses réévaluations ; leur impact économique et social reste souvent très insuffisant eu égard aux efforts financiers consentis par l'Etat ».

La signature de ce décret s'inscrit dans le cadre général de la politique de rationalisation et d'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques menée par le Gouvernement. Il introduit de nouvelles mesures qui modifient et complètent le décret de 1998 relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat, dans un contexte caractérisé à la fois par une forte expansion des dépenses d'équipement, l'existence de nombreux problèmes dans la réalisation des projets et des perspectives relativement durables de baisse des ressources financières externes de l'Etat.

Deux objectifs ont principalement été recherchés par le biais de ce décret :

1. le premier objectif est d'introduire plus de rigueur et d'efficacité dans la gestion de la dépense publique et une plus grande discipline dans l'allocation

des ressources budgétaires. C'est dans cette perspective que s'inscrivent- en particulier- les innovations portant sur :

- *L'introduction du principe de la pluriannualité des programmes d'équipement public sectoriel, centralisé et déconcentré ;*
- *Le renforcement des études de maturation préalablement à l'inscription des projets et à la réhabilitation de l'expertise dans cette phase, en particulier pour les grands projets publics qui font l'objet d'une procédure particulière ;*
- *La subordination de la libération des nouvelles tranches de crédits à la présentation des bilans d'utilisation des crédits antérieurement accordés ;*
- *L'introduction de critères d'éligibilité aux grands projets publics ;*
- *La contractualisation dans l'exécution des opérations en capital à travers l'obligation d'établissement d'un cahier des charges définissant la consistance physique du programme retenu, l'échéancier de réalisation et les conditions de contrôle public.*

2. le second objectif, porte sur l'engagement d'un processus de révision du programme d'équipement public pour faire face aux contraintes liées à la baisse du prix du baril de pétrole sur les équilibres budgétaires. En effet, l'article 18 du décret a révisé la rédaction de l'article 26 de l'ancien texte de 1998 qui prévoit la revue annuelle des projets et programmes, la clôture d'office d'opérations dont les délais de réalisation sont anormalement dépassés et l'assainissement de la nomenclature des dépenses d'équipement de l'Etat tous les cinq ans. Ce nouvel article ouvre ainsi la voie aux opérations de révision du programme d'équipement public. Le projet de texte précise à ce propos que « le premier assainissement des opérations inscrites à la nomenclature des équipements publics s'effectuera durant l'exercice budgétaire suivant l'année d'adoption du présent décret ».

Il apparaît donc qu'avec ce texte réglementaire, le Ministère des finances semble avoir tiré les enseignements de l'expérience passée en matière d'inscription et de gestion des projets et programmes d'équipement public. Ce nouveau texte apporte des clarifications aux procédures et introduit de nouvelles mesures qui disciplinent les opérateurs et contribueront certainement à l'amélioration de la gestion et de la qualité de la dépense publique. Il ouvre également la voie au processus de révision du programme d'équipement public et d'assainissement de la nomenclature des dépenses d'équipement pour faire face aux effets de la baisse des ressources financières externes .

S'agissant du Décret exécutif n° 09-374 du 16 novembre 2009 qui a modifié le décret exécutif n° 92-414 du 14 novembre 1992 relatif au contrôle préalable des dépenses engagées , ce texte réglementaire :

1) élargit le contrôle à de nouvelles institutions :

Les budgets des communes, des établissements publics à caractère scientifique et culturel et professionnel et les budgets des établissements publics à caractère administratif assimilés sont dorénavant soumis aux règles de la comptabilité publique.

2) introduit un nouveau type de contrôle :

Celui du " contrôle des dépenses engagées, a posteriori, des budgets des établissements publics à caractère scientifique et culturel et professionnel, des centres de recherche et de développement, des établissements publics à caractère scientifique et technologique, des établissements publics à caractère industriel et commercial et des entreprises publiques économiques, lorsque ceux-ci sont chargés de la réalisation d'une opération financée sur le budget de l'Etat ". Ce type d'établissement s'il n'est pas soumis au contrôle préalable, (car étant régi dans ses relations avec les tiers, par la comptabilité commerciale) demeure contraint à une vérification des comptes concernant les fonds publics mis à sa disposition.

3) introduit de nouvelles modalités de contrôle :

Il s'agit de celles que nous avons préconisées sous le vocable " contrôle partenarial " de nature à responsabiliser le gestionnaire pour l'amener à prendre des décisions fondées sur l'efficacité économique . En effet, il est énoncé que " Des modalités de contrôle approprié, telle que la procédure des engagements provisionnels, peuvent être définies pour certains secteurs ou certaines catégories de dépenses par arrêté du Ministre chargé du budget ", en insistant sur le fait que " toute appréciation sur l'opportunité de la dépense relève de la seule responsabilité du service contractant ".

4) fait assumer au contrôleur financier des engagements de dépenses de l'Etat une nouvelle mission :

En effet, il est mis à sa charge la mission de " conseiller, au plan financier de l'ordonnateur ", tout en mettant l'accent sur le fait que " ... Dans l'exercice de ses missions, le contrôleur financier exclut l'appréciation sur l'opportunité des engagements de dépenses qui lui sont soumis par l'ordonnateur ".

LES ACTIONS NECESSAIRES QUI DEMEURENT A ENGAGER

Il a été ressorti, tout au long des développements ci-dessous ,que la structure des dépenses et des recettes publiques exerce à moyen terme une influence déterminante sur la croissance économique.

Les informations disponibles doivent être présentées de la manière la plus détaillée possible, suivant les nouvelles règles de la comptabilité publique à élaborer, afin d'assurer le passage de la comptabilité publique à la comptabilité nationale , sans recourir à des retraitements complexes.

C'est ainsi que la loi de finances doit restituer un plan financier cohérent , pour éviter la dispersion actuelle des comptes budgétaires et des opérations financières.

En effet, la disponibilité d'un support budgétaire unifié de nature comptable, aisément accessible, est de nature à consolider la portée décisionnelle du régime des lois de finances.

Un mécanisme budgétaire doit être par ailleurs élaboré afin d'englober au sein du budget général de l'Etat, les opérations de financement de l'économie par l'Etat, tant par les ressources de Trésorerie que par le marché financier ainsi que les différents comptes et opérations financières liées à la mise en œuvre des comptes spéciaux du Trésor . L'idéal poursuivi est d'amender les dispositions de la loi n° 84-17 relative aux lois finances, en particulier pour faire coïncider le contenu du budget général de l'Etat (réduit actuellement aux seules opérations à caractère définitif) avec celui de la loi de finances .

Un grand effort en matière de transparence budgétaire reste à consentir. En effet, actuellement les lois de finances, établissent ; concernant le budget d'équipement ; les prévisions en termes d'autorisations de programme et de crédits de paiement. Or, les décisions de programmes, la répartition des crédits de paiement par grands projets d'investissements, leur mode d'établissement ainsi que les échéanciers de réalisation y afférents ne sont pas intégrés au sein des dispositions de lois de finances. Les engagements budgétaires et financiers en matière de budget d'équipement sont donc prévus et autorisés hors du champ d'intervention de la loi de finances. Le contrôle de ce type de dépenses est à organiser à l'effet de comparer les réalisations aux objectifs en termes de coût et de délais.

La transparence budgétaire en la matière, outre qu'elle représente une garantie de bonne Gouvernance, est de nature à réduire la corruption, les dépenses superflues et assurer ainsi une gestion optimale des ressources par de

meilleurs choix budgétaires, pour prévenir les tensions sociales dûes en particulier au chômage. Il est à se rappeler à ce sujet que la qualité du niveau de Gouvernance détermine le niveau de performance économique d'un pays.

L'approche économique et financière de la réforme doit favoriser en outre, l'émergence d'une fonction publique qui réponde aux exigences de la Gouvernance et de la bonne gestion des affaires publiques, afin d'assurer la promotion des compétences capables d'engager le management du service public.

L'élaboration de nouveaux référentiels et une démarche de contrôle qui articule contrôle interne et externe, devraient mener à une logique coopérative qui devrait s'attacher à prévenir les carences de l'Administration et à rendre compte aux représentants du peuple des résultats obtenus et de la situation des comptes, en toute transparence.

La grille d'appréciation des rapports de performance, la mise en œuvre des nouvelles règles de vote des lois de finances ,nécessiteront à cet effet des efforts considérables d'adaptation de nos parlementaires aux « nouvelles règles du jeu ». Dès lors, une nouvelle culture d'appréhension de la démocratie, porteuse d'amélioration des conditions de fonctionnement du Parlement et de l'Administration, s'incrusterà dans la société Algérienne.

Le citoyen Algérien deviendra un électeur responsable, conscient du rôle et du poids qu'il représente au sein de la société en sa qualité de contribuable , volontaire pour l'engagement de dépenses dont la légitimité aura été reconnue, au titre de la réalisation d'infrastructure ou du fonctionnement de services publics dont il appréciera la qualité en sa qualité d'utilisateur

La concrétisation de ces objectifs, nécessite une réelle volonté politique afin que l'Administration fournisse les efforts nécessaires pour la concrétisation de la réforme budgétaire.

Un chantier d'élaboration de normes budgétaires, doit être ouvert afin d'unifier la définition des comptes et d'établir des règles d'élaboration des états et situations budgétaires. Le résultat ultime étant de parvenir à évaluer le solde global de l'exécution de la loi de finances pour restituer l'ensemble des opérations financières autorisées (opérations permanentes et opérations de Trésorerie). En conséquence, la loi de règlement budgétaire, inclura l'ensemble des compartiments des finances publiques (Trésor, Budget, Impôts). Il y aura lieu de veiller dans le même temps à ce que la Cour des Comptes doive obligatoirement être consultée préalablement à la transmission de la loi de règlement budgétaire au Parlement. La certification dans la transparence des comptes budgétaires ; ceux de chacun des ordonnateurs en premier lieu puis

ceux consolidés du budget de l'Etat dans une seconde phase, est une démarche fondamentale et un passage obligé devant mener à légitimer les dépenses publiques.

BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- **محمد مسعي**
« المحاسبة العمومية »
- طباعة دار الهدى - 2003
- **Kiichiro FAKASAKU et Luiz R.de MELLO Jr**
« La décentralisation budgétaire dans les économies émergentes
problèmes de gestion des affaires publiques »
- **Edition : Séminaires du centre de développement - Juin 1997**
- **Maurice BALSE**
« Le budget de l'Etat »
- Edition: éditions la découverte – Octobre 1997
- **Isabelle FLAHAULT- DOMERGUE**
« Les finances publiques et la réforme budgétaire »
- Edition: la documentation française – Avril 2006
- **M.T. BOUARA**
« Les finances publiques »
- Edition: les pages bleues Internationales – octobre 2007
- **QUEROL (F)**
« Finances publiques »
- Edition: ELLIPSES 2002
- **BOUVIER (M)**
« Reforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance »
- Edition: librairie générale de droit et de jurisprudence - Paris 2004
- **PERVEL (F)**
« Finances publiques, budget et pouvoir financier »
- Edition: Mementos dalloz 1993
- **DENIDENI Yahia**
« La pratique du système budgétaire de l'Etat en Algérie »
- Edition : Office des publications universitaires - 2002
- **AMSELEK**
« Le budget de l'Etat dans la 5^{ème} République »

Conférences

- Conférence organisée le 21 Mai 1996 par l'Institut National d'Etudes de Stratégie Globale
 - « Le contrôle public au Québec », Guy BRETON
 - « Le contrôle public en Allemagne », Georg THEUERKAUF

Articles

- **Jean –Pierre DUPRAT**
 - « La dynamique des réformes budgétaires : Globalisation des problèmes ,unification des outils et adaptation nationale des solutions »
 - Edition : Revue française de finances publiques – Juin 2007
- **Jean ARTHUIS**
 - « Réflexions à propos de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances »
 - Edition : Revue française de finances publiques – Juin 2003
- **Didier MIGAUD**
 - « Mise en œuvre de la LOLF : Les évolutions dans les relations entre l'exécutif et le législatif »
 - Edition : Revue française de finances publiques – Juin 2003
- **Alain LAMBERT**
 - «La mise en œuvre de la LOLF : un chantier de conduite de changements »
 - Edition : Revue française de finances publiques – Juin 2003
- **Jean-Louis DEBRE**
 - « Une réforme capitale à mettre en œuvre »
 - Edition : Revue française de finances publiques – Juin 2003
- **Jacques Mariel NZOUANKEU**
 - « L'impact des stratégies et réformes des procédures budgétaires sur la performance des fonctions publiques dans l'espace francophone africain »
 - Edition : Revue française de finances publiques – Juin 2007
- **Abdellatif BENNANI**
 - « Les grands enjeux de la réforme budgétaire »
 - Edition : Revue française de finances publiques – Juin 2008
- **Samir TAZI**
 - «La réforme de la loi organique des finances »
 - Edition : Revue française de finances publiques – Juin 2008
- **Abdelkrim SETTI**

- « La préparation et l'exécution des lois de finances »
- Edition : Revue française de finances publiques – Juin 2008
- **Mimoun LMIMOUNI**
« La réforme du contrôle administratif des dépenses de l'Etat »
- Edition : Revue française de finances publiques – Juin 2008
 - **Dr Abdellah SERHANE**
« Les évolutions du contrôle juridictionnel des finances publiques »
- Edition : Revue française de finances publiques – Juin 2008
 - **Sophie MAHIEUX**
« La nouvelle constitution budgétaire et les méthodes de contrôle »
- Edition : Revue française de finances publiques – Juin 2003
 - **Raphael POLI**
« Les indicateurs de performance de la dépense publique »
- Edition : Revue française de finances publiques – Juin 2003
 - **Guillaume CHABERT**
« Ou en sont les finances publiques de l'Allemagne »
- Edition : Revue française de finances publiques – Juin 2007
 - **Manuel VAZQUEZ**
« La politique budgétaire »
- Edition : Revue française de finances publiques – Juin 2003
 - **Nicaise MEDE**
« L'établissement d'une comptabilité patrimoniale de l'état
au Bénin : avancées et contraintes »
- Edition : Revue française de finances publiques – Juin 2007
 - **Marc SIMMONY**
« La démarche de performance dans le cadre des finances
publiques »
- Edition : Revue française de finances publiques – Juin 2007
 - **TALLINEAU (L)**
« La loi organique du 1^{er} Août 2001 et le droit constitutionnel des finances
publiques »
- Edition : Revue française de finances publiques – Septembre 2002
 - **BELMIHOUB (M.C)**
« La gouvernance du rôle de l'Etat dans le domaine économique et social,
entre exigences et résistances »

- Edition : quel Etat pour le 21 eme siècle – l’Harmettan 2001

• **ORSONI (G)**

« L’équilibre budgétaire histoire d’une pratique »

- Edition : Economica – Paris 1994

• **Statistiques relatives aux agrégats économiques et du budget de l’Etat**

Site Internet du Ministère des Finances (D.G.P.P)

www.dgpp.mf.gov.dz

