

## Le projet de réforme budgétaire en Algérie : Qu'en est-il du contrôle budgétaire du Parlement ?

*Docteur Nabil CHEURFA*

- Docteur en sciences juridiques
- Université Paris I Panthéon-Sorbonne

---

### Résumé :

Il est indéniable que les finances publiques renferment une dimension hautement technique. Cette technicité étant d'une ampleur telle que certains auteurs assimilent la loi de finances à un véritable langage de morse à rendre perplexe même un commissaire au compte. C'est cette qualité intrinsèque de technicité qui déteint sur le contrôle des finances publiques le confinant longtemps dans sa seule dimension technico-administrative. Cependant, le projet de réforme budgétaire algérienne consacre un regain d'intérêt au contrôle politique bien que la conception ultra-technique du contrôle des finances publiques soit toujours aussi persistante. La présente étude en conclut que même ainsi reconsidéré, le point d'équilibre entre contrôle administratif et contrôle politique semble toujours rompu alors même qu'il est établi que le contrôle des finances publiques est prioritairement et originellement un contrôle politique car seul le pouvoir est à même de limiter le pouvoir.

**Mots clés :** Finances publiques, contrôle politique, réforme budgétaire.

### Abstract:

It is undeniable that public finances contain a highly technical dimension. This technicality is of magnitude such that some authors compare the Finance Act to a language of Morse that could perplex even an auditor. It is this intrinsic quality of technicality which rubbed off on the control of public finances, confining it long into its only technical and administrative dimension. However, the Algerian project of budget reform devotes a renewed interest to political control although the ultra-technical design of public finances control still too persistent. The study concludes that even so reconsidered, the point of balance between administrative and political control seems always broken even though it is established that the control of public finances is primarily and originally a political control because only the power is able to limit the power.

**Keywords:** public finances; political control; fiscal reform.

---

## Introduction :

En théorie, le pouvoir de contrôle du Parlement sur les finances publiques est plus étendu que son pouvoir de décision<sup>1</sup>. A ce titre, le Parlement jouit de prérogatives de contrôle général qu'il exerce sur l'action du gouvernement par le biais des questions écrites et des questions orales<sup>2</sup>, des interpellations<sup>3</sup>, du contrôle de l'utilisation des crédits qu'il a votés<sup>4</sup>, de l'approbation du programme du Gouvernement<sup>5</sup>, de la constitution de commissions d'enquêtes<sup>6</sup> et annuellement à l'occasion de la déclaration de politique générale, par la possibilité de censure du Gouvernement, mise en œuvre par le dépôt de motions de censure<sup>7</sup> ou par le rejet du vote de confiance lorsque celui-ci est demandé par le Gouvernement<sup>8</sup>.

Cette panoplie d'instruments politiques de contrôle s'est renforcée à la faveur de la révision constitutionnelle du 6 mars 2016 par un dispositif de contrôle supplémentaire : les missions d'information. Conformément à l'article 134 de la constitution : « Chaque commission permanente au niveau de chacune des deux chambres peut mettre sur pied une mission temporaire d'information sur un sujet précis ou sur une situation donnée ».

Par ailleurs, l'avant-projet de loi organique relative aux lois de finances (LOLF) accompagnant la réforme budgétaire dont l'entrée en vigueur est prévue pour 2024<sup>9</sup>, laisse admettre qu'à la conception technico-administrative dans laquelle le contrôle des finances

---

<sup>1</sup> Eric OLIVA, *finances publiques*, 2<sup>ème</sup> édition 2008, p. 67.

<sup>2</sup> Art. 134 de la Constitution et 71 à 75 de la loi organique n° 99-02 du 08 mars 1999 fixant l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée populaire nationale et du Conseil de la nation, ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres du Parlement et le Gouvernement.

<sup>3</sup> Art. 131 de la Constitution et 65 à 67 de la loi organique susvisée.

<sup>4</sup> Art. 160 de la Constitution.

<sup>5</sup> Art. 80 - 81 et 83 de la Constitution et 46 à 48 de la loi organique susvisée.

<sup>6</sup> Art. 161 de la Constitution et 76 à 86 de la loi organique susvisée.

<sup>7</sup> Art. 135 à 137 de la constitution et 57 à 61 de la loi organique susvisée.

<sup>8</sup> Art. 84 de la constitution et 62 à 64 de la loi susvisée.

<sup>9</sup> L'article 88 de l'avant-projet de LOLF du mois de mai 2017 stipule en effet que : « La loi de finances afférente à l'année 2024 est la première préparée, discutée, votée et exécutée conformément aux dispositions de la présente loi organique. La loi portant règlement budgétaire afférente à l'année 2024 est, également, préparée, discutée et votée conformément aux dispositions de la présente loi organique ».

publiques a été longtemps cantonné, vient s'adjoindre une dimension politique qui se précise de plus en plus. En effet, dans sa version du mois de mai 2017, l'exposé des motifs de cet avant-projet de loi organique assigne deux objectifs majeurs à la réforme budgétaire : Réformer d'abord le cadre de la gestion publique pour l'orienter vers les résultats et la recherche de l'efficacité, et renforcer ensuite la transparence des informations budgétaires et la portée de l'autorisation parlementaire.

L'architecture conceptuelle de la réforme repose prosaïquement sur le schéma suivant : d'abord, les modes de préparation, de présentation et de discussion du budget se transformeront en entraînant une évolution substantielle du principe de spécialité. La préparation du budget s'éloignera de l'annualité budgétaire dans laquelle elle a été longtemps cantonnée pour s'inscrire dans une vision stratégique de moyen terme voire parfois de long terme.

En exécution, la réforme portera sur l'organisation des responsabilités et le dialogue de gestion au sein de chaque ministère ou institution publique et la promotion d'une nouvelle catégorie de managers publics jouissant d'une certaine autonomie de gestion. Une comptabilité patrimoniale sur le modèle de l'entreprise sera adoptée pour permettre le pilotage du dispositif de performance qui accompagnera le cycle budgétaire. Les états financiers qui y seront produits seront soumis à un processus de certification externe, adossé à la Cour des comptes.

En matière de contrôle, l'ensemble des dispositifs qu'ils soient administratifs, juridictionnels ou politiques se trouveront impactés par les nouvelles exigences de performance<sup>1</sup> d'où découlera un effort d'adaptation considérable des modes de contrôles classiques. Ainsi, sans disparaître, la régularité cèdera le pas au contrôle de performance. L'autonomie de gestion qui devra être accordée aux responsables des programmes s'accompagnera en aval par une spécialisation des crédits moins contraignante et un recentrage des contrôles *a priori*. Le système financier public algérien aspire ainsi à s'inscrire dans une culture de contrôle *a posteriori*.

---

<sup>1</sup> Marie-Christine ESCLASSAN, « Un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers publics à la nouvelle gestion publique », *Revue française de Finances Publiques* n° 101 du mois de mars 2008, p. 29.

Il est ainsi possible de reformuler l'interrogation qui est la nôtre : Le contrôle des finances publiques s'accommode-t-il d'une conception exclusivement administrative ? Dans un système politique prônant la séparation des pouvoirs, le Parlement n'est-il pas l'institution la mieux indiquée pour assumer une dose d'externalité ? Et enfin, quel rôle peut-il être indexé à la Cour des comptes dans la quête, par le Parlement, du recouvrement de l'une de ses missions les plus originelles et la moins controversée<sup>1</sup>, celle de contrôle de l'utilisation de l'argent public ?

La réforme budgétaire tend à substituer au contrôle budgétaire timoré du Parlement un contrôle renforcé au moyen notamment de la réhabilitation de la loi portant règlement budgétaire et l'évaluation des politiques publiques. En effet, la lecture de l'avant-projet de LOLF permet de relever un certain regain d'intérêt pour le contrôle budgétaire du Parlement en ce qu'une attention particulière y est accordée particulièrement à la loi portant règlement budgétaire (I).

Par ailleurs, au moment où l'avant-projet de LOLF consacre le concept de l'évaluation qui exige d'en analyser les conséquences pour le Parlement (II), le renforcement des pouvoirs du Parlement algérien en matière de contrôle budgétaire passe inexorablement par un rapprochement institutionnel avec la Cour des comptes(III), suivant en cela une tendance commune qui se dégage des expériences observées sur le plan international: Les Cours des comptes s'érigent en véritables centres d'expertise des Parlements.

## **I- VERS UNE EVOLUTION EN DEMI-TEINTE DU CONTROLE BUDGETAIRE DU PARLEMENT**

Si tant est que la procédure budgétaire soit adossée à la responsabilité du Gouvernement et qu'elle échappe donc au Parlement, il est indispensable que le raffermissement des pouvoirs budgétaires et financiers du Parlement s'inscrive dans une autre

---

<sup>1</sup>Michel LASCOMBE et Xavier VANDENDRIESSCHE, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le contrôle des finances publiques », *Revue française d'administration publique*, 2006/1 no117, p. 135.

facette de la gestion des finances publiques, celle du renforcement de l'efficacité du contrôle parlementaire<sup>1</sup>.

En matière budgétaire, le Parlement exerce un contrôle *a priori* qui se manifeste, tout d'abord, au moment de l'adoption de la loi de finances (A). Ensuite le contrôle parlementaire intervient en cours d'exécution de la loi de finances qu'il a votée à l'exécutif par le biais notamment de ses commissions des finances (B). Enfin, le contrôle parlementaire intervient en fin d'exécution et se matérialise par le vote et l'adoption de la loi portant règlement budgétaire qui constitue l'un des moyens les plus efficaces de contrôle de la conformité de l'action du Gouvernement aux autorisations parlementaires accordées en amont du processus budgétaire (C).

#### A. LE CONTROLE PARLEMENTAIRE AU MOMENT DU VOTE DE LA LOI DE FINANCES : VERS UNE INFORMATION PLUS ENRICHIE

Le vote des crédits s'apparente à un contrôle politique *a priori* de l'opportunité des actions envisagées au titre du programme du Gouvernement<sup>2</sup>. A ce titre, en lieu et place d'une documentation complexe s'apparentant à un langage de Morse<sup>3</sup> pouvant rendre perplexe même un commissaire aux comptes<sup>4</sup>, le Parlement aura à s'appuyer, en regard à l'avant-projet de LOLF, sur des documents budgétaires rénovés, plus lisibles et où l'information sera plus enrichie. L'accès à l'information étant indissociable du contrôle parlementaire<sup>5</sup> car, comme le souligne parfaitement le Professeur ORSONI, le risque en est que « l'excès de complexité ne soit un

---

<sup>1</sup> Aurélien BAUDU, « L'incertaine renaissance parlementaire en matière budgétaire et financière », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 01 septembre 2010 n° 5, p. 1423.

<sup>2</sup> Eric OLIVA, *Finances publiques, op. cit.*, p. 405.

<sup>3</sup> M-T. BOUARA, *l'évolution de la loi de finances en droit Algérien, Alger : pages bleues, novembre 2007*, p.356.

<sup>4</sup> Alain LAMBERT, « *Déficits publics, La démocratie en danger* », Paris : Edition Armand COLIN, 2013, p.133.

<sup>5</sup> Alain LAMBERT, « Vers un modèle français de contrôle budgétaire ? », *Le Seuil | Pouvoirs* 2010/3 - n° 134, p. 34.

moyen de camouflage permettant de faciliter l'adoption de dispositions, qui, exposées clairement, eussent été rejetées »<sup>1</sup>. En outre, un texte inintelligible, particulièrement en matière budgétaire, risquera fort de susciter le soupçon d'insincérité<sup>2</sup>.

Le contenu matériel de la loi de finances sera sensiblement étendu : les lois de finances auront à connaître de la détermination du plafond d'emploi (art 14), le placement des disponibilités de l'Etat ainsi que l'escompte et l'encaissement des effets de toute nature émis au profit de l'Etat ( art 58 ), l'octroi des garanties de l'Etat ainsi que la prise en charge des dettes des tiers (art 72), l'information et le contrôle du Parlement et les dispositions relatives à la comptabilité de l'Etat (art 72). Pour la première fois, les lois de finances connaîtront des fonds de concours dont une évaluation doit y être donnée.

La consécration organique d'un principe de sincérité budgétaire devra conduire à élever la qualité des prévisions budgétaires comme elle devra protéger le domaine propre des lois de finances de la pratique des *cavaliers budgétaires*<sup>3</sup>.

Les coûts complets des actions des programmes seront présentés dans les documents budgétaires. Le parlement devra continuer de voter la loi de finances par ministère mais celle-ci devra inclure pour la première fois un plafond d'endettement et un tableau de financement. Le débat budgétaire sera centré désormais sur la destination des crédits et non plus sur la nature de la dépense, c'est-à-dire les chapitres.

---

<sup>1</sup> Gilbert ORSONI, « Le principe de sincérité à l'étranger », *Revue française de Finances publiques*, 01 septembre 2010, n°111, p. 37.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Article 9 de l'avant-projet de LOLF, version du mois de mai 2017. Le but de l'interdiction des « *cavaliers budgétaires* » est souligné par M. BASLE (*Le budget de l'Etat*, 7<sup>e</sup> édition, Paris, La Découverte, 2012, p. 22), en ces termes : « On désarçonne ainsi « le cavalier » qui veut emprunter le cheval budgétaire (rapide et toujours disponible) au lieu des chevaux non budgétaires lents et rares (procédure législative ordinaire) ».

## B. LE CONTROLE PARLEMENTAIRE EN COURS D'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES : UNE EVOLUTION MITIGEE

Le contrôle parlementaire en cours d'exécution des lois de finances est essentiellement l'œuvre des commissions des finances du Parlement, en l'occurrence, la Commission des finances et du budget de l'Assemblée Populaire Nationale (APN) et la Commission des affaires économiques et financières du Conseil de la Nation.

Ces commissions peuvent obtenir, par le truchement de leurs bureaux, toutes les informations et documents susceptibles de faciliter leurs travaux. De plus, les membres de ces deux commissions ont le droit de contrôler sur place et sur pièces pour vérifier l'emploi des crédits du ministère dont ils ont la charge de présenter le rapport.

Par ailleurs, le ministre chargé des Finances ou tout autre ministre dépensier peut être entendu par les commissions pour fournir des explications sur l'exécution de la loi de finances<sup>1</sup>. Un nouveau droit d'information sera ouvert au Parlement en matière de décrets d'avance qui permettent au gouvernement d'ouvrir de nouveaux crédits dans la limite de 3% des crédits ouverts par la loi de finances<sup>2</sup>. Aussi, le report des crédits sera-t-il admis sous le seuil réglementaire de 5% du crédit initial du programme concerné<sup>3</sup>.

Pour autant, aucune condition de consultation préalable ou d'information *a posteriori* du Parlement ne semble être posée en matière de mouvement des crédits en cours d'année. En effet, alors même que le plafonnement à 20% des transferts et des virements de crédits s'avère de nature à modifier profondément l'autorisation originelle du Parlement, aucune condition ne se trouve posée en cette matière ni même d'ailleurs en matière d'annulation de crédits<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup>Article 70 de la loi organique 99-02 du 08 août 1999 fixant l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée populaire nationale et du Conseil de la nation, ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres du Parlement et le Gouvernement.

<sup>2</sup> Article 27 de l'avant-projet de LOLF, version du mois de mai 2017.

<sup>3</sup> Article 36 de l'avant-projet de LOLF, version du mois de mai 2017.

<sup>4</sup>Les mouvements de crédits sont en France, sous l'empire de la LOLF, soumis à de nouvelles obligations d'information des commissions des finances du Parlement en ce qui concerne les crédits de virement entre programme (maximum 2%) et les

Le principe de l'annualité budgétaire devra être renforcé par une période complémentaire qui ne saurait dépasser la date du 20 janvier de l'année suivant celle de l'exécution du budget<sup>1</sup>, ce qui ne manquera pas d'entraîner un respect plus rigoureux du cadre temporel de l'autorisation parlementaire.

A l'opposé du cadre budgétaire français qui adosse expressément des prérogatives élargies aux présidents, aux rapporteurs généraux et aux rapporteurs spéciaux des commissions des finances du Parlement en matière de contrôle budgétaire<sup>2</sup>, l'avant-projet de LOLF n'endosse aucune attribution de ce genre à l'indicatif des commissions des finances. Les attributions de celles-ci ressortent plus de prérogatives générales dictées par la constitution et les règlements intérieurs des deux assemblées.

Cependant, les deux commissions des finances du Parlement pourront en regard de la révision constitutionnelle du 6 mars 2016, constituer en leur sein, des missions d'information. En matière budgétaire, de telles missions d'information peuvent être particulièrement efficaces pour le contrôle parlementaire à l'image de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC)<sup>3</sup> ou de la mission d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF (MILOLF)<sup>4</sup> du Parlement français.

---

crédits d'annulation (maximum d'annulation de 1.5% des crédits). Cf. à ce sujet, Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN, Jean-Pierre LASSALE, *Finances publiques*, 16<sup>e</sup> édition 2017-2018, L.G.D.J, p. 411.

<sup>1</sup> Article 36 de l'avant-projet de LOLF.

<sup>2</sup> En effet, l'article 57 de la LOLF stipule que : « Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux. A cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles ... ».

<sup>3</sup> La MEC se présente comme une sous-commission parlementaire au sein de la commission des finances, elle est décrite par Eric OLIVA (*Finances publiques, op. cit.*, p. 416) comme étant un élément de dynamisation du contrôle budgétaire du Parlement. Pour J. LAUZE, la MEC est une méthode novatrice qui s'érige en véritable machine à produire du consensus. Cf. à ce sujet, Jacques LAUZE, « Les paradoxes de la mec : un laboratoire de l'évaluation parlementaire », *Revue française de finances publiques* du 1 février 2011, n° 113, p. 109-127.

<sup>4</sup> Dans le but de préserver l'implication du Parlement dans la réforme budgétaire, la commission des finances de l'Assemblée nationale française a créé en son sein annuellement depuis le 15 janvier 2003, une mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF. Pour plus de détail sur la MILOLF, Cf. Gérald SUTTER, « Une



## C. LE CONTROLE PARLEMENTAIRE EN FIN D'EXECUTION : VERS UN RENFORCEMENT NUANCE

En fin d'exécution, le contrôle parlementaire se manifeste au moyen de l'examen et de l'adoption de la loi portant règlement budgétaire. Caractérisée par une intermittence chronique<sup>(1)</sup>, la loi portant règlement budgétaire tend à retrouver un certain regain d'intérêt de la part du projet de réforme budgétaire<sup>(2)</sup>.

### 1. Un règlement budgétaire longtemps intermittent

La loi de règlement budgétaire est l'occasion pour le Parlement de demander des comptes au Gouvernement sur la gestion faite de l'autorisation parlementaire, le « moment de vérité budgétaire » écrivait C. WALINE<sup>1</sup>. Elle constitue un véritable rendez-vous de l'examen du compte rendu de la gestion faite de l'autorisation parlementaire en réponse au principe de l'apurement législatif des comptes budgétaires de l'Etat<sup>2</sup>.

C'est une obligation constitutionnelle consacrée par l'article 179 de la constitution : « 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 ». Cependant, bien qu'elle soit une obligation constitutionnelle devant être initiée pour chaque exercice, force est de constater que sur 56 exercices budgétaires s'étalant de 1963 à 2017, la loi de règlement budgétaire n'a été mise en œuvre que pour treize exercices seulement.

Pour sa première application, la loi de règlement budgétaire adoptée en 1980 portait sur l'exercice de 1978. Elle sera mise en œuvre sans interruption pour les exercices 1979, 1980 et 1981 pour marquer un arrêt de plus de 26 ans, soit de 1982 à 2007, avant qu'elle

---

institution originale : la mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (MILOLF) », *Revue française de Finances Publiques* du 01 février 2011, n° 113, p. 97-106.

<sup>1</sup> Charles WALINE, « Les commissions des finances : Une commission des finances à l'heure de la LOLF et de la crise financière », *Revue française de Finances Publiques*, 01 février 2011 n° 113, p. 78.

<sup>2</sup> Jean-Raphaël ALVENTOSA, « Loi de règlement et sincérité des lois de finances », *Petites affiches*, 04 mai 2010 n° 88, p.3.

ne soit mise en œuvre régulièrement depuis l'adoption en 2010 de la loi de règlement pour 2008. Pour les 26 années d'interruption, il a été décidé en vertu de l'article 105 de l'ordonnance n° 09-01 portant loi de finances complémentaire pour 2009, qu'elles fassent l'objet d'un état statistique global établi par nature et par année budgétaire à transmettre au Parlement à l'occasion de la première présentation de la loi de règlement budgétaire<sup>1</sup>.

Même lorsqu'elle est mise en œuvre, la loi de règlement budgétaire accusait un retard tel qu'elle n'avait plus aucun intérêt ni pour le Gouvernement ni d'ailleurs pour les parlementaires<sup>2</sup>. C'est pour cette raison sans doute que le député de NAAMA, Slimane SADAoui, s'étonnait du fait que l'on parle d'un contrôle parlementaire sur l'exécution du budget de l'Etat : « Cela fait cinq ans que je cherche ce contrôle au sein de l'APN mais je ne l'ai pas vu »<sup>3</sup>, s'exclamait-il.

Le retard dans l'examen des lois de règlement était si considérable que M. BENIDIR relevait que souvent d'ailleurs, le gouvernement qui défendait le projet de la loi de règlement n'était pas celui qui avait exécuté le budget soumis à l'examen du Parlement<sup>4</sup>. Ainsi en était-il par exemple des lois de règlement budgétaire des exercices 1980 et 1981 lesquelles n'ont été promulguées qu'en 1985 et 1987 respectivement.

Le même constat est établi par le ministre des Finances lui-même pour qui, les retards sont tels que l'Algérie était le seul pays au monde

---

<sup>1</sup> Kamel REZIGUE, « Le cadre théorique de la loi de règlement budgétaire et ses dimensions », Communication (en arabe) à la journée d'étude sur *l'expérience algérienne en matière de règlement budgétaire et systèmes comparés*, Alger, Résidence El- MITHAK le 23 juin 2014, dactyl.

<sup>2</sup>M. Med Larbi GHANEM Directeur Général de la Comptabilité au Ministère des Finances, « expérience algérienne en matière d'élaboration de la loi de règlement budgétaire et systèmes comparés », Communication à la journée d'étude sur *l'expérience algérienne en matière de règlement budgétaire et systèmes comparés*, 23 p., document disponible en ligne : [http://www.mrp.gov.dz/Ministere/J\\_etude\\_23062014.htm](http://www.mrp.gov.dz/Ministere/J_etude_23062014.htm), consulté en date du 21 janvier 2018.

<sup>3</sup> Quotidien El WATAN du 27 janvier 2012.

<sup>4</sup> T. BENIDIR, *Le pilotage des finances publiques algériennes vers l'idéologie de la performance : un processus inachevé*, thèse de doctorat Sous la dir. DEBARD (T.)- Lyon : 2013, p. 169-170.

où le règlement d'une seule année budgétaire nécessitait plusieurs années<sup>1</sup>.

I- Pour sa part, l'examen de l'évaluation de la performance de la gestion des finances publiques dans le cadre du programme PEFA n'a pas manqué de relever cet état de fait en soulignant en substance que « Le retard de l'examen, *a posteriori*, des comptes de l'Etat réduit la crédibilité de la gestion publique, rend aléatoire la fiabilité de la préparation budgétaire et conduit, en l'absence de sanctions, à une déresponsabilisation des administrations. L'image et la qualité des services administratifs et financiers risquent de s'en trouver diminuée »<sup>2</sup>.

Mais il faut souligner que ce retard induit initialement par la pratique s'est trouvé une assise juridique à la faveur de l'article 68 de la loi n° 84-17 du 07 juillet 1984 relative aux lois de finances qui stipule que « Le projet de loi de finances de l'année est accompagné: [...] du projet de loi portant règlement budgétaire de l'année n-3 ». En posant un décalage temporel de trois années (N-3) entre la mise en œuvre des lois de finances et l'examen des lois de règlement y afférentes, cet article se trouve lui-même en violation de l'article 179 de la constitution qui exige pourtant, dans sa lettre comme dans son esprit, une mise en œuvre annuelle de la loi de règlement.

Le plus surprenant au demeurant, est de savoir que la commission des finances de l'APN qui, tout en exigeant l'amendement de l'article 68, inscrit une telle exigence à l'année n-2 seulement<sup>3</sup>, aux antipodes de toutes les pratiques internationales recommandant que la loi de règlement budgétaire doive pouvoir être examinée avant l'adoption de loi de finances de l'année.

---

<sup>1</sup> Quotidien arabophone ECHOUROUK du 30 mars 2015.

<sup>2</sup> PEFA Algérie, *Evaluation de la performance de la gestion des finances publiques*, rapport final, juillet 2010, p. 10.

<sup>3</sup> Mohamed BRIK, « L'A.P.N et la pratique du contrôle *a posteriori*: étude comparée », (en arabe), communication présentée au cours de la journée d'étude sur *L'expérience algérienne en matière de règlement budgétaire et systèmes comparés*, Djenane El MITHAK, le 23 juin 2014, dactyl., 66 p. [http://www.mrp.gov.dz/Ministere\\_Arabe/j\\_etude\\_23062014/Brik\\_23juin2014.pdf](http://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/j_etude_23062014/Brik_23juin2014.pdf), consulté en date du 22 janvier 2018.

Pourtant, les explications justifiant l'absence de la loi de règlement ou le retard pris dans son dépôt devant le Parlement se révèlent confinées dans de simples questions de moyens dont la Cour des comptes se plaint constamment<sup>1</sup>. En réalité, devant le manque des effectifs, la Cour procède à un examen traditionnel de tous les documents-papiers, document par document, facture par facture ce qui nécessite au minimum deux années de travail pour l'examen des dépenses d'une seule année budgétaire<sup>2</sup>.

Une lecture du programme d'intervention de la Cour permet en effet de relever que la reddition des comptes y constitue une composante déterminante. Pour 2016, cette composante représentait des réquisitions impressionnantes : 21151 comptes administratifs, 20751 comptes de gestion et 11313 comptes financiers soit un total de 53215 comptes<sup>3</sup>. Dans un système de l'exercice, c'est seulement quand tous les comptes ont été vérifiés que la loi de règlement peut intervenir.

Mais ce prétexte se heurte en pratique à l'existence d'une panoplie de techniques, de méthodes d'analyse et de contrôle à l'instar de l'échantillonnage, du tirage au sort, des sondages et de l'analyse de système lesquels doivent amener à l'abandon de « la fiction du contrôle exhaustif »<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Selon M. Berrabah ZEBBAR, président de la Commission des finances et du budget de l'A.P.N, (Quotidien arabophone ECHOUROUK du 30 mars 2015), les retards pris dans l'examen par le Parlement de la loi de règlement budgétaire sont à imputer à la défaillance de la Cour des comptes.

<sup>2</sup> Ces doléances ont été exprimées par la Cour des comptes lors d'une visite qui a conduit, aux locaux de la Cour, le ministre des Finances accompagné par les membres de la Commission des finances et du budget de l'A.P.N durant le mois de mars 2015. Source : Quotidien arabophone ECHOUROUK, édition du 30 mars 2015.

<sup>3</sup> Source : [http://www.ccomptes.org/dz/programmes\\_annuels.html](http://www.ccomptes.org/dz/programmes_annuels.html), consulté en date du 22 janvier 2018.

<sup>4</sup> Bernard CIEUTAT, « Le contrôle des finances publiques : quel équilibre entre régularité et performance, entre responsabilité et liberté ? », dans Michel BOUVIER (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, actes de la 1ère université de printemps de finances publiques du GERFIP*, L.J.D.J 2004, p. 98.

## 2. Vers la réhabilitation de la loi portant règlement budgétaire

Réduite à sa stricte expression formelle sous le règne de la loi n° 84-17, la loi de règlement budgétaire retrouve sous la réforme budgétaire un certain regain d'intérêt. Au plan de la forme, l'avant-projet de LOLF lui consacre tout le Titre V consacrant plusieurs innovations par rapport au régime juridique antérieur :

D'abord, ledit avant-projet se propose d'opérer une mise à niveau sémantique en ce qu'il retient la notion de loi portant règlement budgétaire au lieu de la notion de loi de règlement et ce, dans un souci de conformité avec l'article 179 de la constitution qui use du concept de loi portant règlement budgétaire.

Outre qu'elle présentera le résultat des opérations du budget général de l'Etat, des comptes spéciaux du Trésor et des opérations de trésorerie, la loi portant règlement budgétaire devra présenter un tableau de financement devant arrêter le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année correspondante<sup>1</sup>. Par ailleurs, la loi portant règlement budgétaire pourra dorénavant comporter toutes dispositions relatives à l'information du Parlement, à la comptabilité de l'Etat ainsi qu'au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics<sup>2</sup>.

Ensuite, le projet de loi portant règlement budgétaire devra être accompagné d'un rapport ministériel de rendement précisant le degré d'atteinte des objectifs, les résultats obtenus et les explications relatives aux écarts constatés<sup>3</sup>. En outre, additivement au rapport relatif aux résultats d'exécution de la loi de finances de l'exercice concerné, que la Cour des comptes devra produire annuellement, celle-ci sera appelée à produire un second rapport relatif cette fois-ci à la certification des comptes devant retracer les vérifications effectuées à cette fin<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Article 84, troisième alinéa de l'avant-projet de LOLF.

<sup>2</sup> Article 85, dernier alinéa de l'avant-projet de LOLF.

<sup>3</sup> Article 85, point c de l'avant-projet de LOLF.

<sup>4</sup> Article 86 de l'avant-projet de LOLF.

Enfin, l'avant-projet de LOLF se propose de retenir la date du 1<sup>er</sup> juin de l'année pour le dépôt au Parlement du projet de loi portant règlement budgétaire y compris les documents annexes<sup>1</sup>. Cependant, la réforme se borne à confirmer que ce projet se rapporte à l'exercice budgétaire N-2<sup>2</sup>.

La proposition du consultant, CRC SOGEMA, de mettre en œuvre la loi portant règlement budgétaire durant le mois de juin de l'année n+1 n'a pas été retenue car les autorités algériennes afficheraient, selon T. BENEDIR, certaines appréhensions quant à une reddition des comptes immédiate<sup>3</sup>. Cette thèse n'est pas conforme cependant aux arguments avancés par les autorités qui estiment que les moyens actuels ne permettent présentement de mettre en œuvre la loi portant règlement budgétaire qu'au niveau de l'année n+2.

Au demeurant, se résigner à cette explication ne saurait être valable dans le cadre de supports informatiques qui devraient permettre une gestion informatisée de l'exécution du budget à l'image de SIGBUD<sup>4</sup> et de SIGBD<sup>5</sup>. Qui plus est, la réforme comptable tend à adopter un

---

<sup>1</sup> *Ibid.*

<sup>2</sup> Il faut dire que la version du mois de mai 2017 de l'avant-projet de LOLF marque une certaine évolution par rapport aux anciennes versions lesquelles se sont bornées à confirmer que le projet de loi portant règlement budgétaire se rapporte à l'exercice n-3.

<sup>3</sup> T. BENEDIR, *op.cit.*, p. 370.

<sup>4</sup> SIGBUD est l'abréviation de système intégré gouvernemental de budgétisation qui est un progiciel informatique spécifiquement développé pour les besoins de la modernisation des systèmes budgétaires en Algérie. Actuellement en cours d'implantation, ce progiciel porte sur les différentes étapes de la préparation du budget de l'Etat sur la base de budgets programmes et axés sur les résultats. Les prévisions budgétaires de tous les ministères seront saisies dans le système SIGBUD en fonction de la structure de programme nouvellement créé. Le consultant, CRG SOGEMA, estime qu'environ 50 000 à 60 000 activités gouvernementales avec leurs estimations et projets d'investissement seront saisies dans le système qui sera accessible par plus de 6000 fonctionnaires du budget lorsque la réforme sera pleinement implémentée. Source : <http://sti.systems/realisations/>, consulté en date du 06 mars 2018.

<sup>5</sup> SIGB est l'abréviation de système intégré de gestion budgétaire qui couvrira le circuit de la dépense et de la comptabilité. A ce titre, SIGB sera installé auprès des ordonnateurs, dans les postes comptables et dans les services du ministère des Finances responsables de l'exécution budgétaire. Selon le rapport PEFA Algérie, (*op. cit.*, p. 13), le SIGB devra être déployé sur l'ensemble du territoire national

compte unique pour l'Etat, le compte général, qui comme en France permet de donner « une vision globale de la situation financière et patrimoniale. Ce système favorise aussi une clôture des comptes qui se fait dans des délais réduits par rapport à la situation rencontrée dans d'autres pays »<sup>1</sup>.

En plus, rendre des comptes deux années après l'exécution du budget n'a pas de sens dans le cadre d'une budgétisation axée sur les résultats du moment où cette reddition ne permet pas de servir de support (*feed back*) aux options budgétaires de l'exercice budgétaire suivant. En étant produits trop tardivement, les comptes annuels ne peuvent influencer les débats au Parlement sur le budget de l'année suivante. Le Parlement se trouve par conséquent dans l'impossibilité de « mettre en cause les contenus de l'information financière fournie »<sup>2</sup>.

Ceci, dans le but de créer un « chaînage vertueux<sup>3</sup> » des lois de finances, « c'est à partir de la critique du passé que l'on enrichit le débat sur la loi de finances à venir »<sup>4</sup> laquelle critique doit pouvoir éclairer l'examen du prochain projet de loi de finances à la lumière des enseignements qui peuvent être tirés de l'exécution du dernier

---

pour relier 32 Administrations Centrales, 48 Wilayas, 1541 Communes et 8000 établissements publics administratifs.

<sup>1</sup>David LITVAN, « la qualité des comptes publics : point d'étape sur la réforme comptable de l'Etat et perspectives », *Revue française de Finances Publiques* n° 122 du 01 avril 2013, p. 156.

<sup>2</sup> François-Roger CAZALA, « Structure et procédures pour le renforcement de la discipline et de la responsabilité financière », dans Michel BOUVIER (dir.), *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, actes de la IV<sup>e</sup> Université de printemps de Finances Publiques, Paris : L.J.D.J, 2009, p.36.

<sup>3</sup> Le principe de « chaînage vertueux » est inscrit à l'article 41 de la LOLF française. Il lie les discussions budgétaires de la loi de règlement n-1 et du projet de loi de finances n+1 de sorte que les conséquences de l'exercice passé puissent être prises en comptes pour l'année à venir. Il s'agit donc d'un principe nécessaire à la mise en place d'un véritable cycle de la performance.

<sup>4</sup>Jacques LAUZE, « Les commissions des finances : Les paradoxes de la MEC. Un laboratoire de l'évaluation parlementaire », art. cité, p.123.

budget<sup>1</sup>. Cet ordre de priorité est essentiel à la compréhension, à la détection des dysfonctionnements et à la correction des trajectoires.

La reddition des comptes deux années après l'exécution du budget va à l'encontre de toutes les pratiques reconnues sur le plan international lesquelles sont assez explicites en cette matière : le manuel sur la transparence budgétaire de l'OCDE dans la meilleure pratique 1.5 stipule que : « Le rapport de fin d'année est le document comptable principal du Gouvernement. Il doit être soumis à la vérification de la Cour des comptes [...] et doit être rendu public dans les six mois qui suivent la fin de l'année budgétaire »<sup>2</sup>. Le FMI, dans son manuel sur la transparence des finances publiques, recommande que « les comptes définitifs audités et les rapports d'audits, y compris les rapprochements avec le budget approuvé, doivent être présentés aux autorités législatives et publiés dans un délai d'un an »<sup>3</sup>.

Pour l'avant-projet de recueil des normes comptables de l'Etat<sup>4</sup> : « L'utilité des états financiers diminue si ceux-ci ne peuvent être mis à la disposition des utilisateurs dans un délai raisonnable à compter de la date d'arrêté des comptes. **La publication des états financiers doit être faite dans les six mois suivant la date d'arrêté des comptes [...]** ».

Par ailleurs, certifier les comptes de l'Etat par un certificateur externe doit trouver des prolongements en direction des autres secteurs des finances publiques à l'image des hôpitaux, des universités et des collectivités territoriales et ce, dans la perspective de certifier à terme, dans une approche intégrée, l'ensemble des comptes des administrations publiques<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup>Eric ARJONA, « La loi de règlement budgétaire dans l'expérience française », communication présentée lors de la journée d'études sur « l'expérience algérienne en matière de règlement budgétaire et système comparé », Résidence Djenane El MITHAK, lundi 23 juin 2014, p. 2-8.

<sup>2</sup>Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, *Transparence budgétaires : les meilleures pratiques de l'OCDE*, volume 1, n°03, 2001, p. 10.

<sup>3</sup>FMI, *manuel sur la transparence des finances publiques* (2007), p. 5.

<sup>4</sup>Ministère des Finances, Conseil national de la comptabilité, *avant-projet de recueil des normes comptables de l'Etat*, juillet 2014, p. 26.

<sup>5</sup> Sur l'approche intégrée en matière de certification, Cf. Raoul BRIET, « France : les nouvelles règles de gouvernance de finances publiques », dans BOUVIER (M.), (dir.), *Quel pilotage des réformes en finances publiques au Maroc et en France ?* Actes du 7<sup>e</sup> colloque international de Rabat, p. 151-158.



## II- QUELLE EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ? ET QUEL ROLE POUR LE PARLEMENT ?

L'évaluation des politiques publiques est une activité récente. Parce qu'elle n'emporte pas encore de définition univoque qui fasse autorité<sup>1</sup>, elle se présente souvent en fonction des contextes sous diverses facettes et dans un sens très large<sup>2</sup> qui frise parfois l'abus de langage : « tout le monde évalue l'action publique, au parlement, à l'université, à l'inspection générale des finances, au bar-tabac-pmu<sup>3</sup> » disait J-R BRUNETIERE pour qui, la clé de voûte de l'évaluation des politiques publiques n'est autre que le suffrage universel<sup>4</sup>.

S'apparentant à une activité qui déverse tantôt des jugements de valeur, tantôt des appréciations objectives, l'évaluation institutionnelle porte parfois sur l'estimation *ex ante* des résultats attendus des politiques publiques et d'autres fois elle en détermine les résultats *ex post* en cherchant, dans ce cas de figure, d'établir des liens de cause à effet. Mais il arrive également que ce concept renferme une dimension à la fois prospective et rétrospective<sup>5</sup>.

Plus encore, V. CHANUT distingue l'évaluation de l'action de l'évaluation dans l'action. Celle-ci devant accompagner l'action même de mise en œuvre des politiques publiques et qui doit permettre, le cas échéant et chemin faisant, d'en infléchir le cours. « L'évaluation est

---

<sup>1</sup>Jan-Eric FURUBO, « pourquoi l'évaluation a-t-elle tant de mal à tenir ses promesses ? », dans Sylvie TROSA (dir.), *Evaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique, une perspective internationale*, Paris 2009, Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, p. 139.

<sup>2</sup>Aurélien BAUDU, « L'évaluation parlementaire, problème ou solution ? », *Revue française de Finances Publiques*, 01 février 2011 n° 113, p. 141.

<sup>3</sup>Jean-René BRUNETIÈRE, « à quoi sert l'évaluation de l'action publique ? », dans Sylvie TROSA (dir.), *Evaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique, une perspective internationale*, *Ibid.*, p. 203.

<sup>4</sup>*Ibid.*, p. 211.

<sup>5</sup>Les études d'impact par exemple en France lesquelles sont, depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2009, obligatoirement et systématiquement, à quelques exceptions tacites, transmises au Parlement à l'appui de chaque projet de loi et devant permettre d'évaluer, au préalable, les incidences économiques, financières, sociales, environnementales des réformes envisagées dans le cadre d'un projet de loi.

alors conçue comme accompagnement de l'action, lié au processus même de l'action publique »<sup>1</sup>. Dans ce cas précis, le sens même de l'évaluation glisse vers un autre mode d'observation, celui du contrôle de gestion.

Cependant, pour constituer une évaluation, il ne suffit pas qu'une appréciation d'une politique publique soit associée à un jugement quand bien même, global et précis<sup>2</sup>. A moins de vouloir faire le procès des organisations de l'Etat<sup>3</sup>, l'évaluation devra découler prioritairement de la qualité intrinsèque du processus qui justifie d'un tel jugement<sup>4</sup>.

En se présentant comme « le processus qui mesure et apprécie les résultats des politiques, programmes, et projets publics en vue d'améliorer l'action future de manière cohérente »<sup>5</sup>, l'évaluation des politiques publiques se présente comme une activité rétrospective assez voisine d'autres formes d'observation à l'image du contrôle, du contrôle de gestion et de l'audit<sup>6</sup>. Mais elle s'en distingue en ce

---

<sup>1</sup>Véronique CHANUT, « pour une nouvelle geste évaluative », dans Sylvie TROSA (dir.), *Evaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique, une perspective internationale*, Ibid., p. 179.

<sup>2</sup>Jean-Pierre CAMBY, « La commission des finances : du contrôle à l'évaluation », *Revue française de Finances Publiques*, 01 février 2011 n° 113, p. 47.

<sup>3</sup> Bachir MAZOUZ, Marcel J.B TARDIF, « À propos de la performance : l'Arlésienne de la sphère publique », dans Denis PROULX (dir.), *Management des organisations publiques : théorie et applications*, op. cit., p. 39.

<sup>4</sup>Jan-Eric FURUBO, « pourquoi l'évaluation a-t-elle tant de mal à tenir ses promesses ? », dans Sylvie TROSA (dir.), *Evaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique, une perspective internationale*, op. cit., p. 140.

<sup>5</sup>M. BENACHENHOU, « l'évaluation des politiques publiques », communication présentée lors d'une journée d'étude sur l'évaluation, organisée par le Cercle d'Action et de Réflexion autour de l'Entreprise (CARE), lundi 18 février 2013 – Hôtel Hilton. Disponible en ligne : <http://www.beyondnova.com/care/index.php/2013/02/19/levaluation-des-politiques-publiques/>, consulté en date du 04 mars 2018.

<sup>6</sup>Annie FOUQUET, « l'évaluation des politiques publiques concepts et enjeux », dans Sylvie TROSA (dir.), *Evaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique, une perspective internationale*, op.cit., p. 23. L'auteur dresse un tableau synoptique ( p. 25) faisant ressortir en quoi l'évaluation se distingue des autres formes d'observation que sont le contrôle, le contrôle de gestion et l'audit que se soit dans son objet, dans les normes appliquées ou les conséquences attendues.

qu'elle ne repose pas sur un référentiel fixé à l'avance plus qu'elle ne repose sur les objectifs assignés à l'action publique. Son intérêt découle de sa vocation à éclairer la décision par la production d'une connaissance rigoureuse et objective sur la mise en œuvre des politiques publiques<sup>1</sup>, car « l'évaluation est un préalable à l'amélioration, à la pédagogie et au processus de correction continu des imperfections »<sup>2</sup> c'est à dire à l'apprentissage organisationnel.

L'évaluation relève, ainsi que le fait observer S. TROSA, de la rationalité des preuves mais également de la dialectique du débat social<sup>3</sup> car s'exerçant souvent sous une pression polémique<sup>4</sup> qui fait en sorte que pour avoir une influence, le jugement évaluatif doit être partagé, via son principal vecteur de partage qui est le débat<sup>5</sup>, par toutes les parties prenantes dont les responsables politiques, les managers publics, les bénéficiaires ou encore les citoyens<sup>6</sup>. C'est sans doute pour cette raison d'ailleurs que l'évaluation des politiques publiques ait été assimilée à une forme de construction historique et sociale<sup>7</sup>.

En Algérie, l'évaluation des politiques publiques est considérée comme un thème récent qui vient à peine de faire l'objet de revendications (A) vis-à-vis desquelles la réforme tend à souscrire (B) mais en consacrant son positionnement à l'abri du Parlement (C).

---

<sup>1</sup>Jean-François AMÉDRO, « L'évaluation des politiques publiques : structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 01 septembre 2013 n° 5, p. 1137.

<sup>2</sup> Sid Ali BOUKRAMI, *questions énergétiques et économie politique, le modèle algérien*, Alger : OPU, 2013, p.19.

<sup>3</sup>Sylvie TROSA, « L'évaluation : nécessité ou gadget ? », dans Sylvie TROSA (dir.), *Evaluer les politiques publiques....., op. cit.*, p. 17.

<sup>4</sup>Véronique CHANUT, « pour une nouvelle geste évaluative », art. cité, p.175.

<sup>5</sup>Jean-René BRUNETIÈRE, « à quoi sert l'évaluation de l'action publique ? », art. cité, p. 207.

<sup>6</sup>Annie FOUQUET, « l'évaluation des politiques publiques concepts et enjeux », art. art. cité, p. 23.

<sup>7</sup> Corine EYRAUD, *Le capitalisme au cœur de l'Etat : comptabilité privée et action publique*, éditions du Croquant, octobre 2013, p. 14.

## A. UN DEBUT DE REVENDICATION INSTITUTIONNELLE ET CITOYENNE

2- L'évaluation des politiques publiques fait son entrée à petit pas dans la sphère publique nationale. Un début de revendication se fait écho auprès de différents intervenants à l'image du Parlement, de l'IGF, du Conseil national économique et social voire tout simplement au niveau de la société civile.

3- Pour le Parlement, une telle revendication est clairement affichée par le président de la commission des finances et du budget de l'Assemblée populaire nationale (APN) qui revendique la mise en place d'une base de données devant permettre à terme une meilleure évaluation des politiques publiques, notamment celles de l'emploi, de la santé, de l'investissement, de la solidarité nationale et de l'agriculture<sup>1</sup>.

Le Conseil national économique et social (CNES) laisse entendre qu'il est à la recherche d'un modèle pour l'évaluation des politiques publiques. Le modèle qui l'intéresserait comprend cinq domaines majeurs. Il s'agit du développement humain, de la lutte contre la pauvreté, des libertés économiques, de la gouvernance et enfin de l'économie fondée sur la connaissance. Ces domaines feront l'objet d'investigations devant déboucher sur l'élaboration de rapports d'évaluation annuelle<sup>2</sup>.

La société civile n'est pas en marge de telles revendications, celles-ci sont portées sous l'égide d'organisations constituées en *think tank*. Pour le collectif Notre Algérie Bâtie sur de Nouvelles Idées (NABNI) par exemple, cette évaluation doit être l'œuvre d'une agence parlementaire spécialisée sur le modèle du *Général Accounting Office (GAO)* dépendant du *Congress* américain ou le *Public Account Committee* Britannique.

Avec le soutien de la Fondation Friedrich NAUMANN, le Cercle d'Action et de Réflexion autour de l'entreprise (CARE), a fait de l'évaluation des politiques publiques, le thème d'un déjeuner-débat

---

<sup>1</sup> Quotidien El WATAN, édition du 7 mai 2015. « *Le Parlement veut approfondir son action d'évaluation des politiques publiques* ».

<sup>2</sup> Naima HAMIDACHE, « Evaluation des politiques publiques, le CNES à la recherche d'un modèle », Quotidien l'Expression du 18 juin 2008.

durant la journée du 18 février 2013 à l'hôtel Hilton d'Alger dont les travaux ont été massivement repris par la presse nationale<sup>1</sup>.

De telles revendications, bien qu'elles soient timides et éparpillées, renseignent sur un phénomène de prise de conscience de l'utilité de la démarche évaluative dans l'appréciation des politiques publiques. L'analyse historique des différentes configurations de l'évaluation en France, laisse admettre qu'avant qu'elle ne soit institutionnalisée et qu'elle n'obtienne consécration constitutionnelle en 2008, l'évaluation des politiques publiques, connaissait déjà des scènes multiples où elle a pu se déployer, se concrétiser dans les pratiques et acquérir un certain degré de pérennisation<sup>2</sup>.

Statutairement, l'Inspection Générale des Finances est investie d'une mission d'évaluation des politiques publiques en vertu du décret n° 08-272 du 6 septembre 2008. Il s'agit donc d'une évaluation administrative. Qu'en est-il donc de l'évaluation politique de ces politiques publiques ?

## B. A LAQUELLE LA REFORME TEND A SOUSCRIRE

La mise en œuvre de la future loi organique relative aux lois de finances devra favoriser l'évaluation des politiques publiques. En privilégiant une présentation budgétaire nouvelle assise sur des programmes, déclinés en sous-programmes et actions et assortis d'objectifs et d'indicateurs, la future loi rend en toile de fond, l'action publique évaluable. L'article 6 de l'avant-projet de LOLF stipule 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 destinées à la réalisation des programmes de l'Etat conformément aux objectifs définis et aux résultats attendus et **faisant l'objet d'une évaluation** ».

---

<sup>1</sup> Voir à ce sujet la revue de presse de l'événement PDJ 18 2 2013, disponible sur le site de CARE : <http://care-dz.org/wp-content/uploads/2013/02/REVUE-DE-PRESSE-PDJ-18-02-2013.pdf>, consultée en date du 27 février 2018.

<sup>2</sup>Clément LACOUETTE-FOUGERE, Pierre LASCOURMES, « Les scènes multiples de l'évaluation : Les problèmes récurrents de son institutionnalisation », Science Po/Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques, *policy paper* n° 1- mai 2013, p. 127.

Les systèmes budgétaires axés sur les résultats favorisent l'institutionnalisation et le foisonnement des systèmes d'évaluation<sup>1</sup> en ce que la logique de la loi de finances se trouve, ainsi que souligné par P. CAMBY, inversée : « il ne s'agit pas seulement d'autoriser la dépense, et donc de la contrôler, il s'agit de définir les moyens mis en regard des priorités de l'action publique, donc d'évaluer celle-ci »<sup>2</sup>.

Le programme et ses subdivisions concourant à la mise en œuvre d'une politique publique définie<sup>3</sup>, la loi de finances devient ainsi le terrain privilégié de l'évaluation des politiques publiques. Cette évaluation s'exprime au moyen d'un document budgétaire dédié, joint annuellement à l'appui du projet de loi portant règlement budgétaire, **le rapport ministériel de rendement** « précisant les conditions dans lesquelles les programmes inscrits au budget ont été exécutés ainsi que le degré d'atteinte des objectifs prévus, les résultats obtenus et les explications relatives aux écarts constatés »<sup>4</sup>.

Cependant, une évaluation rétrospective annuelle des programmes peut paraître temporellement restreinte dès lors que les programmes mis en œuvre ne produisent des résultats que sur le moyen et le long terme. Pour pallier cette difficulté, le cadre logique de performance élaboré par le consultant s'appuie sur une chaîne de résultats qui décrit les changements d'état à différents niveaux temporels : Ainsi, à court terme, sont produits des **extrants** au niveau de la structure d'activité dite **action** des programmes. A moyen terme, l'ensemble de ces extrants produit des **effets** au niveau de la structure activité dite **sous-programme**. A long terme, l'ensemble de ces effets produit, au niveau du **programme**, un **impact** qui est le résultat ultime du programme<sup>5</sup>.

Un tel alignement entre la structure du programme et la chaîne de résultats permet de suggérer une importante conclusion : **dans son**

---

<sup>1</sup>Jan-Eric FURUBO, « pourquoi l'évaluation a-t-elle tant de mal à tenir ses promesses ? », art. cité, p. 138.

<sup>2</sup>Jean-Pierre CAMBY, « La commission des finances : du contrôle à l'évaluation », art. cité, p. 47.

<sup>3</sup>Alinéa 4 de l'article 23 de l'avant-projet de LOLF.

<sup>4</sup>Article 85 de l'avant-projet de LOLF.

<sup>5</sup>Ministère des Finances- Algérie, CRC SOGEMA, *projet de modernisation des systèmes budgétaires – phase II, TC*, p. 50.

**positionnement institutionnel comme dans ses méthodes, l'évaluation est fonction du type du résultat attendu.** Ainsi, l'évaluation des résultats à court terme des programmes, c'est-à-dire des effets, s'effectue annuellement dans le cadre de la reddition des comptes devant le Parlement. Pour l'évaluation de la performance globale des programmes, c'est-à-dire de l'impact, le consultant recommande une évaluation tous les 3 à 5 ans qui doit être conduite par les ministères dépensiers avec l'appui de la Direction Générale du Budget<sup>1</sup>.

L'évaluation des effets ressort donc de la compétence du Parlement et celle de l'impact *ex post*, qui s'inscrit dans un deuxième temps, demeure confisquée au bénéfice de l'exécutif. A l'instar du modèle *néerlandais* d'évaluation *ex post*<sup>2</sup>, l'évaluation de l'impact devra s'inscrire dans le prolongement des conclusions et données de performance issues des rapports annuels de performance.

Mais il faut dire que ces deux évaluations ne recouvrent pas le même champ d'analyse. En effet, la notion d'évaluation de la performance globale des programmes ou des impacts s'apparente plus à la notion d'évaluation des politiques publiques en France laquelle renvoie à des pratiques qui transcendent l'évaluation annuelle des programmes.

Ainsi que le font observer D. BUREAU et M. MOUGEOT, la thématique des indicateurs peut paraître plus étroite que celle de l'évaluation qui, sans opérer de distinction, englobe les différents niveaux : « de la légitimation, en termes de bilan coûts-avantages, du niveau de l'action publique ; du choix du mode d'intervention retenu ; du partage des rôles entre public et privé, et de l'efficacité de l'organisation de l'État pour remplir ses missions »<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>Ministère des Finances- Algérie, CRC SOGEMA, *projet de modernisation des systèmes budgétaires*, *op. cit.*, p. 82.

<sup>2</sup>Peter VAN DER KNAAP, « l'évaluation au plus haut niveau audits de performance et études d'efficacité aux Pays-Bas », dans Sylvie TROSA (dir.), *Evaluer les politiques publiques .....*, *op. cit.*, 144.

<sup>3</sup>Dominique BUREAU et Michel MOUGEOT, *performance, incitations et gestion publique, rapport commentaire de Philippe MONGIN*, La Documentation française. Paris, 2007 - p. 9.

## C. MAIS UN POSITIONNEMENT CONÇU A L'ABRI DU PARLEMENT

Selon l'entité chargée de la pratiquer, l'évaluation des politiques publiques peut revêtir plusieurs formes : elle peut être administrative lorsque le pouvoir exécutif se donne les moyens et les instruments de cette évaluation, elle peut être politique lorsque les organes élus au niveau central et local conduisent cette évaluation et elle peut être sociale quand la société civile se donne les moyens de la conduire.

Ainsi, l'évaluation des politiques publiques revêt diverses conceptions et sa mise en œuvre interpelle plusieurs formes. A ce titre, différentes entités peuvent être impliquées dans un processus d'évaluation des politiques publiques : l'Office national des statistiques, le Conseil national économique et social<sup>1</sup>, la Cour des comptes, les inspections des ministères, l'Inspection générale des finances<sup>2</sup> mais également le Parlement<sup>3</sup>.

Au demeurant, « Parce qu'il ne connaît que des citoyens et non des requérants, des usagers ou des administrés »<sup>4</sup>, le Parlement est probablement le mieux placé que n'importe qu'elle autre institution ou

---

<sup>1</sup> Le Conseil national économique et sociale (CNES) obtient consécration constitutionnelle en faveur de la révision constitutionnelle du 06 mars 2016. Au terme du nouvel article 204, le CNES est érigé en conseiller du Gouvernement. Son rôle en matière d'évaluation des politiques publiques est conforté par le nouvel article 205 de la révision constitutionnelle qui lui adosse la mission de l'évaluation et l'étude des questions d'intérêt national dans les domaines économique, social, de l'éducation, de la formation et de l'enseignement supérieur.

<sup>2</sup>Benyoussef SABONI, « Réforme du contrôle administratif des finances publiques. Quelles implications pour l'IGF ? », *Revue française de finances publiques*, 2011, n° spécial Maroc, p.133-134.

<sup>3</sup>Selon le *guide pratique du contrôle de gestion dans les services de l'Etat* ( édition 2015, p. 40-45, document disponible en ligne : <http://www.performance-publique.budget> ), en France, différents organes de contrôles peuvent être amenés à pratiquer l'évaluation des politiques publiques : les inspections ministérielles et interministérielles, l'Inspection générale des finances, l'Assemblée nationale par le biais de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) et du Comité d'évaluation et de contrôle ( CEC), la Cour des comptes, le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, ou le Commissariat général à la stratégie et à la prospective ou ce qui est convenu d'appeler France stratégie.

<sup>4</sup> Jean-Pierre CAMBY, « La commission des finances : du contrôle à l'évaluation », art. cité, p. 45.



juridiction pour procéder à l'évaluation des politiques publiques<sup>1</sup>. Aussi, est-il bien établi que l'évaluation s'avère particulièrement puissante lorsqu'elle se trouve associée à un objectif politique<sup>2</sup>. En n'étant pas soumis au Parlement, l'exercice de l'évaluation perdrait la portée politique nécessaire à l'encadrement de l'action publique.

En plus, le Parlement apparaît comme la seule institution en dehors du Gouvernement capable d'exercer un contrôle de l'opportunité qui implique inmanquablement, une décision politique à un stade donné<sup>3</sup>. Plus prosaïquement, adosser l'évaluation au Parlement répond à un principe plus général qui postule que le contrôle externe est en principe plus efficace que le contrôle interne dès lors qu'il est réalisé par un organe indépendant<sup>4</sup>.

En effet, « une dose d'externalité est *toujours* nécessaire, ne serait-ce que pour mettre en question des paradigmes implicites que les acteurs, ne peuvent « démonter » seuls »<sup>5</sup>. La qualité d'intégrité des évaluations ne peut être garantie sans avoir assuré l'impartialité des évaluateurs eux-mêmes. Pour autant qu'elle soit nécessaire à l'apprentissage organisationnel, l'évaluation interne ne satisfait pas totalement à l'exigence d'intégrité : « Comment invoquer de façon crédible les résultats d'une évaluation si les responsables d'une politique procèdent eux-mêmes à son évaluation ? »<sup>6</sup>. Un jugement venant du Parlement serait certainement plus impartial mais aussi plus crédible.

Se déroulant comme des mises en œuvres de normes juridiques, comme des interventions et comme des programmes<sup>7</sup>, juger de la

---

<sup>1</sup>*Ibid.*, p. 47.

<sup>2</sup>Daniel RACHER, « l'aventure du programme *Sure Start* : rôle de l'évaluation dans la mise en œuvre du programme de centres d'accueil des enfants », dans Sylvie TROSA (dir.), *Evaluer les politiques publiques...*, *op. cit.*, p. 104.

<sup>3</sup> Alain LAMBERT, « Vers un modèle français de contrôle budgétaire ? », art. cité, p. 56.

<sup>4</sup> Eric OLIVA, *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 395.

<sup>5</sup> Sylvie TROSA, « L'évaluation : nécessité ou gadget ? », art. cité, p. 16.

<sup>6</sup> Peter VAN DER KNAAP, « l'évaluation au plus haut niveau : audits de performance et études d'efficacité aux Pays-Bas », art. cité, p. 115.

<sup>7</sup> Maurice BASLÉ, « révision générale des politiques publiques et activités évaluatives en France : différences, complémentarités ? », dans Sylvie TROSA (dir.), *Evaluer les politiques publiques...*, *op. cit.*, p. 78.

performance globale des politiques publiques reviendrait à juger sinon de la performance de la société toute entière, du moins, de la performance d'un segment sociétal. La performance publique ne saurait se réduire à une question exclusive de l'administration publique et du Gouvernement tant elle se trouve en grande partie subordonnée aux capacités intrinsèques des acteurs<sup>1</sup>. Les organisations publiques sont animées par des compétences qui interagissent avec d'autres composantes sociétales dans une dynamique sociale globale.

La performance globale de l'action de l'Etat et de l'action publique en générale s'apparenterait alors, dans l'optique qui est celle de J-R BRUNETIÈRE, au résultat d'une coproduction entre 40 millions d'algériens dont 1.2 millions de fonctionnaires<sup>2</sup>.

### **III- UN REPOSITIONNEMENT INSTITUTIONNEL DE LA COUR DES COMPTES AU BENEFICE DU PARLEMENT DEMEURE SOUHAITABLE**

De la logique de contrôle de régularité à une logique d'évaluation de la performance des politiques publiques, les Parlements s'octroient dans le cadre de la budgétisation axée sur la performance, des attributions plus vastes en matière de contrôle de l'action du Gouvernement eu égard notamment à la globalisation de l'autorisation parlementaire accordée au début du cycle budgétaire.

Pareillement, le contrôle de la Cour des comptes doit se déplacer d'un contrôle exclusivement de régularité vers l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique. En écho à la LOLF, la Cour des comptes française s'est vue « reconnaître un rôle pivot

---

<sup>1</sup> Bachir MAZOUZ, Marcel J.B TARDIF, « À propos de la performance : l'Arlésienne de la sphère publique », art. cité, p. 40.

<sup>2</sup>Jean-René BRUNETIÈRE, « à quoi sert l'évaluation de l'action publique ? », art. cité, p. 207. L'auteur estime en effet, tout en s'insérant dans l'optique du courant de pensée de la rationalité limitée, que la performance dans la plupart des politiques de l'Etat en France, « est le résultat d'une coproduction entre 65 millions de Français et 2,5 millions de fonctionnaires ». Bernard ABATE (« Quels indicateurs de performances pour le nouveau budget de l'Etat », dans Michel BOUVIER (dir.), *Réforme des finances publiques...*, op. cit., p. 60-62), abonde dans le même sens en soulignant que : « La chaîne de réalisation des politiques publiques de l'Etat est très longue, du Parlement qui vote les lois et le budget aux deux millions d'hommes et de femmes qui assurent le service de l'Etat ».

dans le contrôle des résultats. Son traditionnel rapport sur l'exécution du budget, qui était consacré jusqu'à récemment à la seule régularité des opérations budgétaires, comporte désormais une analyse des performances par mission et par programme »<sup>1</sup>.

Le renforcement des moyens d'action du Parlement, dans le cadre de la modernisation des systèmes budgétaires, passe par un rapprochement avec la Cour des comptes lequel rapprochement est devenu presque naturel voire constituant la pierre angulaire des réformes budgétaires observées sur le plan international<sup>2</sup>.

Au demeurant, le statut des institutions supérieures de contrôle varie en fonction des systèmes politiques. Elles peuvent être carrément sous l'emprise directe du Parlement comme c'est le cas en Grande Bretagne, aux USA, en Belgique et en Autriche comme elles peuvent être à équidistance du Parlement et du Gouvernement comme c'est le cas en Espagne, en Italie et en France où 50% des activités de la Cour des comptes sont dédiées à l'information des assemblées<sup>3</sup>. Même lorsqu'elles se trouvent à équidistance du Parlement et du Gouvernement, les évolutions récentes sous l'influence des modèles anglo-saxons des institutions comparables, font des Cours des comptes de véritables centres d'expertise des Parlements et dont les contrôles deviennent de moins en moins juridictionnels et de plus en plus administratifs et informatifs<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Philippe SEGUIN, « Les nouvelles fonctions de la Cour des comptes en France », dans Michel BOUVIER (dir.), *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, actes de la IV<sup>e</sup> Université de printemps de Finances Publiques, Paris : L.J.D.J, 2009, p. 210.

<sup>2</sup>Fanny JACQUELOT, « La cour des comptes : un pouvoir public en devenir ? », *Petites affiches*, 31 mai 2005 n° 107, p. 13. Pour appuyer ses propos, l'auteur cite les exemples des dernières réformes de la gestion publique faisant observer une tendance presque naturelle au rapprochement entre les institutions supérieures de contrôle et les parlements. Ainsi, en Allemagne, la réforme budgétaire de 1985 a ainsi rapproché institutionnellement la Cour des comptes fédérale du Bundestag et du Bundesrat. La même tendance est observée en Finlande où, la loi du 14 juillet 2000, a créé un Office d'audit d'État directement en relation avec le Parlement. Le même constat s'observe au Luxembourg en ce que la loi du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes place celle-ci sous la sauvegarde de la chambre des députés.

<sup>3</sup>Rapport d'activité de la Cour des comptes française pour 2010, p. 27.

<sup>4</sup>Dans son Rapport d'activité pour 2010 (p. 23), la Cour des comptes française soulignait que la Cour a réalisé 16 enquêtes à la demande des commissions des

En effet, les Parlements recourent de plus en plus à l'assistance des Cours des comptes que ce soit en matière d'information, de diligence d'enquêtes ou de certification des comptes de l'Etat à telle enseigne que les Cours des comptes s'érigent en véritable « semi- pouvoir public »<sup>1</sup>. Ainsi que le fait observer F-R. CAZALA « l'expérience de la plus part des pays de l'Europe occidentale au cours de la période récente a témoigné d'un intérêt aigu des organes parlementaires pour les activités d'audit public externe »<sup>2</sup>.

Les réformes constitutionnelles récentes renseignent sur une tendance commune : les institutions supérieures de contrôle (ISC) doivent assister les chambres parlementaires dans leur mission de contrôle budgétaire tout en affirmant leur indépendance. D'ailleurs, les principes de l'INTOSAI<sup>3</sup> considèrent l'accès du parlement aux travaux d'une ISC comme une des conditions essentielles de l'indépendance de celle-ci<sup>4</sup>. Un tel repositionnement institutionnel s'analyse en définitif comme le prolongement naturel de la mise en œuvre d'une budgétisation par programmes axée sur les résultats. « Ainsi cette méthode rapproche les organisations participant à la conception des politiques, des institutions chargées de l'exécution et de celles responsables du contrôle et de l'évaluation, elle jette les ponts entre ces trois catégories d'institutions »<sup>5</sup>. En effet, l'ampleur de telles

---

finances et des commissions des affaires sociales au courant de l'année 2010. La Cour estimait par ailleurs que 50% de son activité contribue directement à l'information des assemblées.

<sup>1</sup>Fanny JACQUELOT, *Ibid.*, p. 14.

<sup>2</sup>François-Roger CAZALA, « Structure et procédures pour le renforcement de la discipline et de la responsabilité financière », art. cité, p. 49.

<sup>3</sup>Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques.

<sup>4</sup>Mohamed MOINDZE, « le parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement », juillet 2011, p. 31. Document disponible en ligne, adresse : <http://blog-pfm.imf.org/files/le-r%C3%B4le-du-parlement-dans-le-processus-budg%C3%A9taire-1.pdf>, consulté en date du 15 février 2018.

<sup>5</sup> Jens Kromann KRISTENSEN, Walter S. CROSYK et Bernd BÜHLER, « L'élaboration et la gestion des budgets centrées sur les résultats », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 1, n°4, p. 13.

transformations transcende le simple fait budgétaire<sup>1</sup> en ce qu'elle interpelle une réforme tant politique qu'institutionnelle et technique<sup>2</sup>.

Pourtant, un tel cadre de coopération entre le Parlement et la Cour des comptes n'est pas totalement absent des textes normatifs algériens tant il trouve des fondements juridiques dans la loi n° 95-20 du 17 juillet 1995 relative à la Cour des comptes, modifiée et complétée dont les articles 20 et 22 ouvrent le droit au Président de l'institution législative et aux présidents des groupes parlementaires respectivement, de soumettre à la Cour, l'étude de dossiers d'importance nationale.

Cependant, ce cadre de coopération doit être renforcé notamment par l'élargissement du champ de saisine de la Cour au Président de la commission des finances et aux rapporteurs car le resserrement des liaisons institutionnelles entre les commissions parlementaires des comptes publics et la Cour des comptes peut s'avérer déterminant pour l'efficacité du contrôle parlementaire du budget<sup>3</sup>.

Même en l'absence d'arrangements institutionnels qui définissent le cadre de coopération entre le Parlement et la Cour des comptes, la pratique renseigne qu'il peut être de tradition« que les travaux du corps de contrôle externe soient adressés aux parties concernées (exécutif - législatif) quel que soit le commanditaire »<sup>4</sup>.

Mais il faut reconnaître que le statut de la Cour des comptes algérienne ne répond pas, dans l'état actuel du droit, aux normes internationales régissant les institutions supérieures de contrôle notamment celles adoptées par l'INTOSAI sur les normes constitutionnelles applicables aux contrôles externes<sup>5</sup>. Que ce soit en

---

<sup>1</sup> Frank MORDACQ, *La LOLF : Un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'Etat*, Paris : L.J.D.J, 2006, p.16.

<sup>2</sup>Farhana AKHOUNE, *Le statut du comptable en droit public financier*, Thèse dirigée par Michel BOUVIER, L.J.D.J Lextenso éditions, p. 10.

<sup>3</sup>Carlos SANTISO, « Pour le meilleur ou pour le pire ? Le rôle du Parlement dans le processus budgétaire dans les pays en développement », *revue française d'administration publique* 2006/1, n°117 p. 72.

<sup>4</sup>Gabriel MIGNOT, « le contrôle externe des finances publiques en France : à propos de quelques défis actuels », *Petites affiches*, 17 septembre 1997, n° 112, p. 18.

<sup>5</sup>Normes constitutionnelles applicables aux contrôles externes : extrait de la déclaration de LIMA adoptée par l'INTOSAI, dans *Le cadre juridique des systèmes*

matière d'indépendance de la Cour, de nomination et de destitution de ses membres, de ses relations avec le Parlement ou des rapports annuels qu'elle produit, la constitution algérienne ne fournit aucune précision, et renvoie à la loi, la détermination de la composition et du fonctionnement de la Cour des comptes.

A cet égard, la révision constitutionnelle du 6 mars 2016, sans satisfaire exhaustivement aux normes internationales recommandées par l'INSTOSAI, proclame explicitement l'indépendance de la Cour des comptes<sup>1</sup> qui devra en plus, contribuer dorénavant au développement de la bonne gouvernance et de la transparence dans la gestion des finances publiques<sup>2</sup>. Une telle reformulation constitutionnelle répondait au souci des autorités de redynamiser les institutions constitutionnelles de contrôle<sup>3</sup>.

Il est permis cependant d'espérer qu'une mise à niveau statutaire de la Cour puisse être opérée par la future loi à laquelle renvoie le dernier alinéa de l'article 192 de la constitution : « La loi détermine les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes et la sanction de ses investigations, ainsi que ses relations avec les autres structures de l'Etat chargées du contrôle et de l'inspection ».

Par ailleurs, l'avant-projet de LOLF gagnerait à prévoir les modalités suivant lesquelles la Cour assiste le Parlement dans le contrôle des finances de l'Etat voire de toutes les finances publiques à l'image de l'article 58 de la LOLF française. La Cour y a tout intérêt car, comme le soulignait P. SEGUIN s'agissant du contexte français

---

*budgétaires : une comparaison internationale*, revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, numéro spécial, volume 4, n°03, p. 150.

<sup>1</sup> L'article 192, premier alinéa de la loi 16-01 du 6 mars 2016 portant révision constitutionnelle stipule que : « La Cour des comptes est indépendante [...] »

<sup>2</sup> Dans son deuxième alinéa, l'article 192 stipule que « La Cour des comptes contribue au développement de la bonne gouvernance et de la transparence dans la gestion des finances publiques ».

<sup>3</sup> Communiqué de la Présidence de la République du 01 novembre 2015. Ce dernier faisait observer que l'un des objectifs assignés à la révision constitutionnelle réside dans « ... la dynamisation des institutions constitutionnelles de contrôle ».

« c'est là une voie de valorisation de ses travaux et un puissant levier pour donner des suites à ses recommandations »<sup>1</sup>.

### **Conclusion :**

Qu'elles soient portées sur la régularité des opérations financières ou qu'elles soient orientées vers l'évaluation de la performance, les diverses formes de contrôle des finances publiques sont conçues d'une façon qui amène à penser que ce contrôle se confine dans des aspects purement techniques se jouant tantôt entre l'ordonnateur et le comptable et épisodiquement entre la Cour des comptes et les ministères dépensiers. Le projet de réforme budgétaire n'arrive pas globalement à se départir d'une telle conception tant le contrôle des finances publiques se confinera toujours entre le ministère des finances et les ministères dépensiers par le biais du dispositif de performance. Pourtant, un système budgétaire axé sur les résultats devait normalement favoriser une véritable dynamique des contrôles «d'autant qu'ils s'épaulent, s'alimentent, se complètent les uns les autres »<sup>2</sup>.

Cette conception hautement technique du contrôle des finances publiques demeure puissamment tenue par un sacro-saint réflexe bureaucratique. Elle trouve son explication dans le phénomène d'hypertrophie de la branche exécutive dans laquelle le contrôle des finances publiques semble strictement confiné. Si elle doit être en mesure d'avoir la certitude que ses finances soient bien gérées, la branche exécutive ne peut en revanche être en même temps juge et partie. Le contrôle des finances publiques ne peut être administratif seulement car avant qu'il ne le soit, il est originellement et prioritairement politique d'où l'intérêt du contrôle parlementaire. Au demeurant, le contrôle parlementaire des finances publiques renvoie inmanquablement à la question de la séparation des pouvoirs. En réponse à l'exhortation de Montesquieu sur la séparation des pouvoirs, seul le pouvoir est à même de limiter le pouvoir. Il s'agit là

---

<sup>1</sup> Philippe SEGUIN, « Les nouvelles fonctions de la Cour des comptes en France », *loc. cit.*

<sup>2</sup> Raymond MUZELLEC, *Finances publiques*, 15<sup>e</sup> édition, 2009, édition DALLOZ, p. 437.

assurément d'un principe fondamental qui s'érige aujourd'hui en patrimoine universel dans le domaine de l'organisation politique<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Mohamed BOUSOLTANE, Allocution à l'occasion de la célébration du 25ème anniversaire de la création du Conseil constitutionnel, *Revue du Conseil constitutionnel* n°03-2014, p. 19.