

Réforme de la comptabilité publique en Algérie Reform of public accounting in Algeria

Boumediene Hocine^{1*}

¹Université Abou-Bekr Belkaid - Tlemcen (Algérie), douaa55@yahoo.fr

Date de réception : 04/11/2021 ; **Date d'acceptation:** 18/11/2021 ; **Date de publication :** 31/12/2021

Résumé : Cet article vise à étudier la question de la réforme de la comptabilité publique en Algérie, On s'inspirera de l'effort de l'expérience française pour réformer les finances publiques, qui est passé de la culture des moyens à la culture des résultats, et a adopté les principes international de la nouvelle comptabilité publique représentée dans : le principe de la comptabilisation en droits constatés, le principe d'harmonisation des normes, et le principe de certification des comptes de l'État, Et aussi le principe des trois comptabilités (une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires, une comptabilité générale de l'ensemble des opérations, et une comptabilité d'analyse du coût des actions.

Mots-clés : Budget; comptabilité publique ; réforme; LOLF.

Codes de classification Jel : H00 ; H61

Abstract: This article aims to study the question of the reform of public accounting in Algeria. We will draw inspiration from the effort of the French experience to reform public finances, which has gone from the culture of means to the culture of results and adopted the international principles of the new public accounting represented in: budgetary income and expenditure, general accounting of all operations, and cost analysis accounting of actions.

Keywords. Budget; public accounting; reform; LOLF.

Jel Classification Codes : H00 ; H61

* **Auteur Correspondant** Boumediene Hocine, douaa55@yahoo.fr.

Introduction

Depuis les années 1980 s'est répandu dans de nombreux pays développés, un courant de réformes de la gestion des finances publiques qui dépasse le simple cadre budgétaire et comptable, et relève d'une préoccupation d'améliorer l'efficacité de la gestion publique, qui est enrichie d'une réflexion sur les finalités du service public, sur la relation entre la politique et l'administration et sur le service à l'utilisateur.

La réforme portée par la LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finances) en France qui est pleinement entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006 a choisi la modification des procédures budgétaires et comptables et établit un lien étroit entre la gestion par la performance et les conditions de la budgétisation initiale des crédits.

Pour mener à bien les réformes de la comptabilité publique en Algérie, nous essaierons dans cet article de nous inspirer de l'expérience Française en matière de réforme de la gestion des finances publiques,

Les réformes comptables entamées en France se structurent toutes autour de : principe de la comptabilisation en droits constatés, de principe de l'harmonisation des normes comptables, et de principe de certification des comptes.

La problématique de cette étude est : est-il possible de réformer la comptabilité publique en Algérie en s'inspirant de l'expérience française ?

I. La notion de comptabilité publique

Chaque état national, ne serait-ce que pour la clarification de la gestion de ses deniers propres, est amené à établir une comptabilité publique particulière¹.

La comptabilité publique tend à contrôler l'emploi des crédits qui sont absorbés par les dépenses publiques et qui disparaissent au fur et à mesure que les dépenses sont accomplies.

Aux termes de l'article 49 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique « La comptabilité des organismes publics a pour objet la description et le contrôle des opérations, ainsi que l'information des autorités de contrôle et de gestion... ».

La comptabilité publique avait surtout pour objet l'enregistrement méthodique des entrées et des sorties de fonds, le contrôle de la régularité budgétaire de ces opérations et la sanction des irrégularités².

En pratique l'expression comptabilité publique sert tout aussi bien à désigner : les comptes publics, la réglementation de la tenue et de la présentation des comptes publics, la réglementation des opérations d'exécution et des opérations de contrôle des finances publiques³.

II. L'importance de la réforme comptable dans la LOLF

L'ordonnance organique de 1959 était exclusivement orientée sur la procédure budgétaire, elle ne consacrait que peu de développements à la comptabilité publique, l'évoquant à divers endroits et

renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de prendre « toutes dispositions relatives à la comptabilité publique » .

Cette ordonnance a été mise en place une comptabilité budgétaire ou de caisse , fondée sur l'enregistrement des opérations au moment du décaissement ou de l'encaissement, elle précise les contours d'une comptabilité ou le budgétaire et le comptable sont étroitement liés comme l'affirment les articles 16 « le budget est constitué par l'ensemble des comptes qui décrivent pour une année civile, toute les ressources et toutes les charges de l'état » et 18 « l'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées a un compte unique intitulé budget général »

La comptabilité de caisse assure un enregistrement simultané budgétaire et comptable des dépenses et des recettes, elle permet de garantir l'unité financière de l'état, ainsi au ministre des finances et au parlement de disposer de données précises.

Malgré ces avantage la comptabilité de caisse ne répond plus aux attentes d'un bon système de gouvernance repose sur le management de la performance et les principes de sincérité et de transparence.⁴

Or, jusqu'à la LOLF, la comptabilité de l'Etat était très agrégée . Elle ne délivrait que des informations annuelles, établies au niveau central et difficilement utilisables par chaque service. Il manquait un outil de gestion publique appuyé sur la comptabilité publique.

Avec la LOLF, les gestionnaires bénéficieront d'informations nouvelles. Parallèlement en lui fournissant une information transparente sur les finances publiques, y compris le patrimoine de l'Etat.

La LOLF distingue, d'une part , le budget , acte d'autorisation accordé par le parlement et présenté dans le cadre de loi de finances, et d'autre part, les comptes de l'état.

Ce changement révèle l'importance de la comptabilité dans les modes de gestion : un gestionnaire, public ou privé, ne peu prendre de décisions s'il ne dispose pas d'instruments lui permettant d'apprécier les conséquences de ses actes, de mesurer sa performance et ses coûts, de connaître sa situation patrimoniale, etc.

Ainsi la LOLF comme le montre l'article 27 présente trois comptabilités pour complétés l'information comptable dont l'état disposait. « l'état tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations. En outre, il met en œuvre une comptabilité destinée a analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes »

III. Les trois comptabilités

L'ordonnance organique de 1959 et le décret de 1962 sur la comptabilité publique mettaient en place une seule comptabilité, dite budgétaire, qui retraçait l'exécution des dépenses et des recettes au fils des encaissements et des décaissements

La LOLF pose le principe d'une triple comptabilité :

III. 1 La comptabilité budgétaire

Elle permet de connaître à chaque instant l'état de la trésorerie de l'Etat et de suivre l'autorisation budgétaire accordée par le Parlement.

Son objectif est de retracer l'exécution des titres, ordonnances et mandats émis par les ordonnateurs.

III. 2 La comptabilité générale :

Décrit, quant à elle, l'ensemble des opérations financières de l'Etat : opérations budgétaires, mais aussi patrimoniales, de trésorerie, etc. Il s'agit d'une comptabilité d'exercice, c'est-à-dire que les produits et les charges sont rattachés non pas à l'année d'encaissement ou de décaissement mais à l'exercice au cours duquel l'obligation est née. Par exemple, si l'Etat passe une commande en novembre mais paie l'année suivante, l'engagement sera comptabilisé au titre de l'exercice au cours duquel la commande aura été passée.

Cette comptabilité générale permet de décrire précisément la situation patrimoniale de l'Etat, ce qu'il possède et ce qu'il doit ;

III. 3 La comptabilité d'analyse du coût des actions :

Est destinée à compléter l'information de parlement sur l'ensemble des moyens affectés aux différentes actions des programmes : crédits budgétaires, mais aussi part de dépenses indivises (fonctions de soutien), coût des immobilisations corporelles (par exemple les immeubles dont l'Etat est propriétaire), etc. Elle permet de rapporter les moyens utilisés à l'objectif poursuivi et à la performance obtenue.

IV. Principes de la nouvelle comptabilité :

Les réformes comptables entamées dans les pays développés se structurent toutes autour des mêmes principes : « Comptabilisation en droits constatés, Harmonisation des normes comptables, Certification des comptes ». ⁵

IV. 1 Comptabiliser en droit constatés :

Tenir une comptabilité en droit constatés permet de rattacher à un exercice les charges et les produits dès le fait générateur.

Ce principe donne un aperçu plus précis des comptes, puisque les opérations qui ont pris naissance dans l'année mais qui n'ont pas donné lieu à encaissement ou à paiement sont rattachées à l'exercice comptable sous forme de créances ou de dettes.

IV. 2 Harmonisation des normes comptables :

Afin de s'adapter à son environnement propre chaque état doit suivre des normes comptables précises, faisant référence aux normes internationales, européenne et répondant au recueil des normes comptable de l'état.

Les normes comptables ont été conçues conformément à l'article 30 de la LOLF : « la comptabilité générale de l'état est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement. Les règles applicables à la comptabilité générale de l'état ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action. Elle est arrêtée après avis d'un comité de personnalités

qualifiées publiques et privées dans les conditions prévues par la loi de finances. Cet avis est communiqué aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargé des finances et publié »

Les normes font l'objet d'un recueil des normes comptables qui précise également les états financiers qui seront présentés annuellement : un tableau de la situation nette, un compte de résultat, un tableau des flux de trésorerie et une annexe.

IV. 3 La certification des comptes :

L'intervention d'un acteur indépendant pour certifier les comptes renforce la transparence de la gestion de l'état et permet au parlement d'avoir une information financière fiable.

La certification se définit comme l'examen de la fiabilité des méthodes comptables utilisées pour garantir la fidélité et la sincérité de la situation financière de l'état, par le nouveau rôle de garantir la sincérité confié à la cour des comptes et par une exigence accrue en termes de documentation comptable.⁶

C'est l'article 58 alinéa 5 de la LOLF qui a confiée à la cour des comptes la mission d'assistance au parlement : « La certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat. Cette certification est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées »

Alors que le principe de sincérité des comptes affirmé par l'article 27 de la LOLF : « Les comptes de l'état doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière »

V. La nomenclature du budget :

La nomenclature LOLF, (missions – programmes – actions) sert de passer d'un budget de moyens à un budget orienté vers les résultats, le choix de la nomenclature budgétaire en MPA relève quasi exclusivement du gouvernement et rien ne peut empêcher le parlement de créer de nouveaux programmes.

La nouvelle nomenclature budgétaire et comptable identifie désormais les politiques financées par l'état, son budget se présente selon trois niveaux d'organisation budgétaire : à chaque politique publique correspond une mission ; les missions sont composées de programmes ; les programmes sont déclinés en actions.

V. 1 La mission :

La mission est une politique publique, elle est également l'unité de vote du budget par le parlement.

Ainsi, une « mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie » (art 7-I).

Les missions peuvent être ministérielles ou interministérielles et dans ce cas, il s'agit de présenter des grandes politiques transversales.

Dans la procédure budgétaire, le premier ministre identifie les plafonds de dépenses au niveau des missions et c'est ainsi, dans le cadre de la procédure budgétaire du PLF 2006, qu'ont été adressées à chaque ministre les lettres-plafond en présentant les crédits par missions.

V. 2 Le programme

Selon l'article 7 de la LOLF , les programmes comprennent l'ensemble des crédits destinés à financer une politique publique dans un ministère.

Le programme est l'unité d'autorisation et d'exécution des politiques publiques par l'administration sous l'autorité d'un responsable appelé responsable de programme, il regroupe des crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère auxquels sont associés des objectifs en fonction de finalités d'intérêt général ainsi que des résultats attendus faisant l'objet d'une évaluation.

Chaque Ministre est responsable de l'élaboration des programmes dans le cadre des politiques publiques et des contraintes budgétaires, mais le gouvernement est responsable de la cohérence globale du projet de loi de finances et de sa qualité au regard des critères par la LOLF.

V. 3 L'action :

La LOLF ne précise pas ce qu'est une action ; elle ne la présente que comme une subdivision du programme. Le comité de pilotage des directions des affaires financières l'a définie : « les actions détaillent les programmes , elles identifient des services redus à des usagers, des buts de politiques d'intervention ou de fonctions exercées, le coût de chaque action doit être identifié au sein d'un programme mais l'action ne correspond pas a des crédits limitatifs ».

VI. Le contrôle et la responsabilité :

Dans la logique de la démarche introduite par la LOLF, les procédures d'élaboration de la loi de finances et de contrôle budgétaire ont été aménagées récemment.

VI. 1 Le rôle du parlement :

Que ce soit avec l'ordonnance organique de 1959 ou la LOLF, le Gouvernement construit et propose le budget, le parlement l'autorise ou le refuse.

Aussi la LOLF élargit la capacité d'intervention du parlement, accroît son information sur la stratégie économique, financière et budgétaire de l'Etat, favorise son pouvoir d'initiative au moment du vote du budget, l'associe davantage à l'exécution budgétaire, et renforce sa capacité d'un véritable contrôle parlementaire, la LOLF lui consacre un chapitre spécial, qui comprend quatre articles.

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, en outre, l'article 58 de la LOLF prévoit que « le rapport annuel de la cour des comptes peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat »

La réussite du rééquilibrage entre pouvoirs législatif et exécutif dépendra de la capacité et de la volonté du Parlement à se saisir des opportunités offertes par la LOLF.

La LOLF renouvelle le rôle du Parlement en matière budgétaire, non pas en accroissant ses prérogatives en matière d'autorisation et de contrôle, mais en transformant les conditions de leur exercice, il est également intégré dans la procédure budgétaire, entre la loi de finances initiale et ses projets annuels de performance et la loi de règlement, dont l'importance devrait croître avec la vérification de l'atteinte des objectifs.

Pour favoriser ce contrôle, la LOLF précise le contenu de la mission d'assistance du Parlement que la Constitution confie à la cour des comptes. Celle-ci est notamment chargée de certifier la régularité, le sincérité et la fidélité des comptes de l'état.

VI. 2 Le rôle de la cour des comptes :

Le premier rôle de la cour des comptes, le plus ancien, est analytique ; il s'agit de vérifier au bénéfice du roi qu'il ne manque pas un denier dans sa caisse, ce rôle est toujours d'actualité puisque la cour vérifie encore que les comptables publics ont accompli toutes les diligences nécessaires pour recouvrer l'impôt.

Le deuxième rôle est plus récent, il s'agit en principe de maîtriser les dépenses, c'est-à-dire de contrôler de manière synthétique, que les recettes et les dépenses s'équilibrent.

Ces rôles sont classiques et la cour des comptes les a largement développés, en mettant en œuvre le contrôle non juridictionnel de « bon emploi des fonds publics », et en renforçant son assistance au parlement.⁷

Dans le cadre de la LOLF l'article 58 est consacré à la cour des comptes qui devient l'assistant du parlement et auditeur des résultats.

- La cour, assistant du Parlement :

L'assistance de la cour au Parlement prend deux formes : le dépôt de rapports destinés à accroître l'information parlementaire et laide aux commissions des finances des assemblées dans leurs fonctions de contrôle .

En outre elle doit déposer un rapport préliminaire au Parlement conjoint au dépôt du rapport sur l'évolution de l'économie, et sur les orientations des finances publiques par le gouvernement, et ce pour la préparation du débat d'orientation budgétaire. Elle doit ainsi élaborer le rapport conjoint au dépôt de loi de finances, mais sa contribution la plus essentielle est le rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, dit « Rapport sur l'exécution des lois de finances » qui est complété dans le cadre de la LOLF par le contrôle des « Comptes associés » et destiné à analyser l'exécution des crédits par missions et programmes.

- La cour auditeur des résultats :

La nouvelle mission de certification des comptes de l'état sert a une certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'état, elle remplace la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et le compte général de l'administration des finances institué par l'ordonnance de 1959.

La Cour devra fournir des éléments d'évaluation sur les résultats obtenus par les responsables de programmes .

La mission d'assistance est encore renforcée par la LOLF il faut désormais, en temps quasi-immédiat :

- répondre aux demandes d'assistance des présidents et rapporteurs des commissions des finances.
- Réaliser des enquêtes demandées par ces commissions.
- Etablir un rapport déposé au moment du débat du projet de loi de finances rectificative.

En passant d'une logique de moyens à une logique de résultats, il s'agit toujours de revenir sur les moyens, c'est le problème des référentiels pour définir l'idéal de la gestion financière, les règles de la comptabilité publique, les normes de qualification.

Il s'agit de définir les critères des contrôles relatif à la démarche de performance.

VI. 3 Le rôle du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)

Dès les premières réflexions sur la mise en place de la LOLF, il est apparu qu'un contrôle de qualité des programmes était nécessaire, il doit être exercé au sein des instances gouvernementales, être réalisé dans une optique pédagogique de présentation technique et non pas dans une optique de jugement de performances, par un organisme qui donne des garanties d'indépendance et de compétence mais aussi de proximité et synergie avec chaque ministère.

Sur ces bases le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) a été mis en place le 15 novembre 2001.

Le (CIAP), présidé par un inspecteur général des finances, est composé de 14 membres issus des corps d'inspection et de contrôle des différents ministères.

Le comité doit vérifier et garantir la qualité initiale des programmes, ainsi que la fiabilité des résultats affichés et l'objectivité des commentaires.

Ce travail est destiné à compléter le reporting qu'effectuera chaque responsable de programme sous le contrôle du directeur des affaires financières du ministère, des inspections et de la cour des comptes.

VII. Le projet de la réforme comptable en Algérie :

La comptabilité publique en Algérie découle d'un texte fondamentale qui est la loi n° 90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique, selon le 1^{er} article « la présente loi a pour objet de définir les dispositions générales d'exécution applicables aux budgets et opérations financières de l'état, du conseil constitutionnel, de l'assemblée populaire nationale, de la cour des comptes, des budgets annexes, des collectivités territoriales et des établissements publics à caractère administratif.

Elle détermine les obligations et les responsabilités des ordonnateurs et des comptables publics.

Ces dispositions portent également sur l'exécution et la réalisation des recettes et des dépenses publiques, des opérations de trésorerie et sur le système de leur comptabilisation. »

La loi relative à la comptabilité publique en Algérie est un texte technique classique, adapté à l'époque, mais qui ne l'était plus dans l'environnement politique et social actuel, ainsi dans un mouvement de réformes de la gestion publique qui s'étend depuis une trentaine d'années dans l'ensemble des pays développés.

VII. 1 Le projet de modernisation des systèmes budgétaire

A l'instar des autres structures du ministère des finances la direction générale de la comptabilité est engagé dans un processus de réformes et de modernisation porte essentiellement sur :

- La restructuration du circuit de la dépense publique, dans le cadre de la modernisation du système budgétaire.

- La révision du plan comptable de l'état.
- La réforme de la comptabilité des EPA comme volet important de la modernisation de la comptabilité publique.
- La loi portant système comptable financier, pour une mise à niveau et une adaptation aux normes, des outils de gestion de la comptabilité d'entreprise.
- L'organisation des professions d'expert comptable et de commissaire aux comptes.
- La loi de règlement.
- La loi sur la comptabilité publique

Le projet de modernisation des systèmes budgétaire inspiré de l'expérience Française, a pour objectif l'introduction de changements touchant aux règles, procédures, organisation et outils d'élaboration, de présentation et d'exécution du budget et de maîtrise de la fonction de conseil économique du ministère des finances.

Dans le cadre de la réforme budgétaire ce projet a pour ambition d'orienter la gestion des dépenses de l'état, en fonction de résultats à atteindre, pour passer d'une logique de moyens à une logique de résultats.

A ce titre, le projet de la réforme comporte deux volets importants et étroitement liés entre eux : un volet budgétaire à caractère technique (classification des dépenses par nature, enveloppes budgétaires...etc.) et un volet lié à la responsabilité de gestion des dépenses publiques.

Ce projet a pour objectifs :

- d'instaurer un système de budgétisation pluriannuelle intégré, visant à renforcer la capacité de prévision et de gestion des dépenses publiques.
- D'améliorer la présentation du budget afin de favoriser un débat ouvert sur les choix budgétaires et de politique économique.
- De renforcer les capacités d'analyse terme de coûts, de choix des instruments et d'efficacité des politiques de dépenses.
- De renforcer la capacité du ministère des finances, en matière de suivi et de responsabilisation des agents et institutions.

A cet effet, le projet de la réforme budgétaire s'articule autour ; des principes de conception de programmes qui constituent désormais le nouveau cadre de responsabilité et de mise en œuvre des politiques publiques, et des concepts d'une gestion axée sur les résultats.

VII. 2 La révision du projet de plan comptable de l'état

Le projet de plan comptable de l'état est subordonné au réajustement du cadre conceptuel en fonction du projet « modernisation du système budgétaire ».

La réforme de la comptabilité de l'état a pour objectifs le passage progressif d'une comptabilité de caisse vers une comptabilité de type patrimonial, ainsi que l'amélioration de la description des opérations comptable et la production de synthèses comptables mieux adaptées aux besoins d'information des utilisateurs et des décideurs.

La réforme de la comptabilité des établissements publics à caractère administratif (EPA) a été retenue dans le cadre de la modernisation de la comptabilité publique, cette réforme est nécessaire pour mettre fin à l'incohérence en matière comptable existant actuellement au niveau des (EPA).

Conclusion

La France a gagné son pari qui consistait à remplacer la comptabilité de l'Etat tenue selon une logique de moyens et des principes régissant depuis des siècles ses comptes, par une logique de résultats, c'est-à-dire que l'Etat tenue une comptabilité d'engagement.

Ce n'était pas chose facile, car il fallait mettre en place tout un processus lent et complexe tendant à faire un inventaire draconien du patrimoine de l'état.

Que nous sommes loin de cette modernité comptable avec notre méthode archaïque basée sur la comptabilité de caisse qui regroupe les opérations de recettes, les opérations de dépenses et les opérations de trésorerie selon la loi n° 90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique.

L'ère de l'économie de marché oblige l'Algérie à harmoniser sa législation et à se mettre au diapason, il s'agit principalement de rapprocher la pratique comptable en Algérie de celle en vigueur dans le monde, tant sur le plan des références que des procédés les mieux adaptés à une économie moderne.

Accéder à une comptabilité publique selon la logique de résultats dit comptabilité d'engagement n'est pas chose impossible, ce n'est qu'une question de volonté pour la réforme et la modernisation.

Références

¹ Pierre LIAU « Economie financière publique » Presses universitaires de France Paris 1996

² Loic Philip « Finances publiques » CUJAS – Paris – 5^e Ed 1995

³ Paul Marie Gaudemet « Finances publiques : Budget/Trésor » Montchrestien Paris 7^e Ed 1996

⁴ Xavier Inglebert – Manager avec la LOLF – Groupe Revue Fiduciaire -2005

⁵ Collection des « perspective, Gestion Publique » - Les Réformes comptables- IGPDE - WWW.institut.minefi.gouv.fr

⁶ Xavier Inglebert – Manager avec la LOLF – Groupe Revue Fiduciaire -2005

⁷ Jean-Raphaël ALVENTOSA « Le nouveau rôle de la cour des comptes » Revue Française de Finances Publiques n° 91 Septembre 2005 « Le Budget 2006 en régime LOLF » L.G.D.J

⁸ Ministère des finances direction générale de la comptabilité « Plan de développement et de modernisation des services du trésor (2007/2010) »