

La nouvelle gestion budgétaire en Algérie, d'une logique axée aux moyens à une logique axée aux résultats, état des lieux et perspectives

The new budget management in Algeria, from a logic based on means to a logic based on results, inventory and prospects

TOUITOU Djalal^{1*}, BENSALD Hicham²

¹ Université de Béchar (Algérie), Laboratoire : Monnaie et Institutions Financières dans le Maghreb Arabe, touitou.djalal@univ-bechar.dz

² Université de Tizi Ouzou (Algérie), Bensaid89@hotmail.com

Date de réception : 30/04/2022 ; Date d'acceptation: 12/05/2022 ; Date de publication :01/06/2022

Résumé : La consécration d'une gestion budgétaire axée sur les résultats au niveau de la LOLF, qui sera entrée en vigueur dès l'année budgétaire pour 2023, induira un changement d'ensemble de l'action publique. Ainsi, la logique de résultats se substituera à la logique de moyens. Dans cette perspective, il serait intéressant de s'interroger sur le diagnostic d'une mutation de la gestion budgétaire axée aux moyens à une nouvelle gestion budgétaire axée aux résultats en Algérie. Pour répondre à cette problématique nous avons opté pour une méthodologie qui s'appuie sur une approche à la fois descriptive et analytique de la démarche de performance, en faisant recours à plusieurs outils juridique, managérial, et économique. Les principaux résultats de cette recherche sont résumés par le grand pas qu'a réalisé l'Algérie, malgré son retard, pour réussir cette mutation.

Mots-clés : Algérie ; gestion axée aux résultats ; gestion budgétaire ; nomenclature budgétaire ; planification budgétaire ; programmes.

Codes de classification Jel : H50; H61

Abstract: The consecration of results-based budget management at the level of the LOLF, which will come into force from the budget year for 2023, will induce an overall change in public action. Thus, the logic of results will replace the logic of means. In this perspective, it would be interesting to question the diagnosis of a change from means-oriented budget management to a new results-oriented budget management in Algeria. To respond to this problem, we have opted for a methodology that is based on both a descriptive and analytical approach to the performance approach, using several legal, managerial and economic tools. The main results of this research are summarized by the great step that Algeria has taken, despite its delay, to succeed in this mutation.

Keywords: Algeria; results-based management; budget management; budget nomenclature; budget planning; programs.

Jel Classification Codes : H50 ; H61

* Auteur Correspondant TOUITOU Djalal, e-mail : touitou.djalal@univ-bechar.dz.

Introduction

L'Algérie confronté à des contraintes économiques, sociales, politiques s'est engagé dans un chantier de réforme et de modernisation de son administration en se basant sur les techniques de gestion issues du nouveau management public dont la gestion axée sur les résultats représente la principale innovation de ce nouveau courant de gestion publique, en remplaçant le système budgétaire actuel qui est marqué par certaines insuffisances dont : un budgets de fonctionnement et d'investissement non intégrés, l'absence d'un cadre de planification budgétaire pluriannuelle, la gestion des dépenses en fonction des moyens et non des résultats visés, des documents budgétaires difficilement accessibles et peu transparents pour les utilisateurs.

Cette nouvelle gestion budgétaire qui marquée par l'entrée en vigueur de la LOLF¹, entraine pour l'Algérie, à l'instar de la plupart des pays, une réforme en profondeur de son dispositif budgétaire. La nouvelle gestion budgétaire est un dispositif de pilotage des administrations ayant pour objectif d'améliorer l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion vers l'atteinte des résultats prévus dans le cadre de moyens prédéterminés.

Articulé autour de programmes, le budget de l'Etat reflète désormais les grandes politiques publiques sectorielles. Afin d'orienter, de mesurer et d'améliorer l'efficacité de leur mise en œuvre, il est défini pour chaque programme une démarche de performance constituée de la stratégie du programme, des objectifs de performance qui découlent de cette stratégie et des indicateurs de performance qui mesurent la réalisation de ces objectifs.

La consécration d'une gestion budgétaire axée sur les résultats au niveau de la LOLF, qui sera entré en vigueur dès l'année budgétaire pour 2023, induira un changement d'ensemble de l'action publique. Ainsi, la logique des résultats se substituera à la logique des moyens avec, en toile de fond, le passage d'une approche juridique et technique du fonctionnement de l'administration vers une approche privilégiant une culture managériale au service des citoyens.

Cette gestion budgétaire axée sur les résultats nécessite la refonte de la gestion et de la nomenclature budgétaire en la structurant autour de programmes qui incarnent le cadre de la démarche de performance. A cet effet, et en contrepartie à la responsabilisation des gestionnaires cette démarche leur octroie plus de liberté dans la gestion des crédits.

Dans ce cadre, La refonte de la nomenclature budgétaire concerne à la fois les recettes et les dépenses. D'une part, les dispositions de la LOLF stipulent que les ressources du budget général sont présentées en chapitres subdivisés en service et par nature de recettes. D'autre part, La LOLF prévoit le passage d'une approche normative des dépenses à une présentation par programme avec une mise en exergue de la dimension action, territoriale.

L'Algérie aussi n'a pas restée à l'abri de cette mutation en matière de gestion budgétaire, c'est la principale raison qui nous a poussé de rédiger cet article.

Dans cette perspective, il serait intéressant de s'interroger sur le diagnostic d'une mutation de la gestion budgétaire axée aux moyens à une nouvelle gestion budgétaire axée aux résultats en Algérie.

Pour répondre à cette problématique nous avons opté pour une méthodologie qui s'appuie sur une approche à la fois descriptive et analytique de la démarche de performance, en faisant recours à plusieurs outils juridique, manageriel, et économique, qui est structuré par une présentation de la gestion budgétaire axée aux moyens dans le premier chapitre, concernant la programmation budgétaire, la nouvelle nomenclature des dépenses telle qu'elle est définie au niveau de la LOF s'articulent autour des éléments qui ont traités par le biais du deuxième chapitre de cette communication.

Les principaux résultats de cette recherche sont résumés par le grand pas qu'a réalisé l'Algérie, malgré son retard, pour passer d'une logique de gestion budgétaire axée aux moyens à une nouvelle gestion budgétaire axée aux résultats malgré le retard constaté en matière de la législation de la comptabilité publique à la veille de la mise en vigueur de la LOLF.

I. La gestion Budgétaire classique et ses limites

Pour aborder la gestion budgétaire classique nous allons aborder le système budgétaire classique (section 01), puis les limites de ce dernier (section 02).

I.1 Le système budgétaire classique

- **présentation** : Le budget est l'instrument le plus important qui permet d'atteindre les objectifs de développement d'un pays. Il explique les orientations des pouvoirs publics et reflète les politiques sociales et économiques du pays, les objectifs prioritaires à l'égard des financements fixés et la gestion des affaires publiques et l'exécution des politiques sectorielles dont l'Etat prend la charge de leur financement².

Dans ce contexte, chaque responsable du budget devrait réfléchir à ce qui devrait être le budget du secteur dont il a la charge puis il procède d'établir un document appelé « Perspectives » qui comporte une esquisse très détaillée du budget du secteur et il va justifier d'une façon argumentée chacune des mesures proposées. Exemple: dépenses nouvelles envisagées et acceptées³.

Par la suite, l'ensemble de ses travaux servent comme étant une lettre de cadrage présentée par le directeur générale du budget au Ministre des Finances. En fait, ces documents permettent au Ministre des Finances de valider ou d'amender l'esquisse budgétaire et de la proposer au Premier Ministre et ce dernier va expliquer par la suite à chaque membre du gouvernement l'ensemble des moyens financiers accordés à chaque ministère⁴.

Donc le cycle budgétaire traditionnel, se résume comme suit :

- La planification annuelle ;
- La préparation du budget ;
- L'exécution du budget ;
- La reddition des comptes.

- **Aspect exécution et contrôle** : On rappelle bien que le budget est effectué selon des principes généraux bien déterminés régissant son exécution tel que: l'annualité budgétaire, l'équilibre budgétaire, l'unité budgétaire, l'universalité budgétaire, la spécialité budgétaire, la légalité budgétaire et la sincérité budgétaire.

C'est pour ça on constate bien que le budget est effectué selon une logique très stricte qui vise la garantie des deniers publics qui se renforce selon cette logique dans le cadre d'instauration d'un système de contrôle très efficace.

Dans ce cadre, le contrôle du budget peut être divisé en trois phases, à savoir:

Le contrôle à priori : exercé par le contrôleur financier.

Les contrôles en cours d'exécution : exercé par le contrôleur du comptable public.

Les contrôles à posteriori : exercé par l'inspection générale des finances, la cour des comptes et le contrôle parlementaire.

I.2 Limites du Budget axée sur les moyens : On va présenter certaines insuffisances du système budgétaire classique comme suit⁵:

- **L'Absence d'une stratégie publique** : Le cadre budgétaire annuel qui exprime les orientations de l'Etat, ne suffit pas pour satisfaire les priorités dans un cadre mondial caractérisé par la multiplicité et la complexité des changements, il y avait une absence de la définition d'une stratégie de programme par le responsable dans une perspective pluriannuelle, ce qui caractérisait la situation

avant, était l'absence d'une réflexion d'ensemble qui tient compte de l'intérêt général du programme alloué.

- **Les Budgets de fonctionnement et les budgets d'équipements ne sont pas intégrés** : Les budgets de fonctionnement sont préparés suivant une budgétisation axée sur les moyens. Cette méthode consiste, lors de l'établissement des budgets, à prévoir les besoins en ressources d'une organisation et à évaluer les coûts liés à l'utilisation de ces ressources : ex : salaires, fournitures.

- **La classification des dépenses budgétaires** : Dans le système budgétaire classique, on remarque bien l'absence d'une classification par objectifs (programmes, sous-programmes et actions), ce qui conduit à des programmes de classification qui ne sont pas très stables car ils ne présentent pas les grands objectifs stratégiques de l'Etat.

- **Les documents budgétaires** : Sont caractérisés par :

- l'absence des rapports qui expliquent l'évolution de l'économie nationale et les orientations des finances publiques pour expliquer la stratégie pluriannuelle, l'ensemble des missions, des programmes et les indicateurs de performance;

- l'absence des rapports détaillés sur les prélèvements obligatoires et sur leur évolution, ce qui rend les débats inutiles lors de l'examen de projet de loi de finances;

- l'absence des rapports économiques, sociales et financiers, ce qui conduit à une mauvaise appréciation des recettes, des dépenses et du solde des administrations publiques au regard des engagements du pays.

- **Insuffisance de transparence** : Un budget transparent devrait permettre aux parlementaires et à travers aux citoyens d'avoir une vision plus précise de la dépense publique. Le système budgétaire classique n'explique pas clairement comment les administrations doivent utiliser leurs crédits et l'ensemble de personnel mis à leur disposition dès le premier dinar.

- **L'absence des indicateurs de mesure de la performance**: Le système de gestion budgétaire classique est marqué par l'absence de la performance qui pose des problèmes sur trois axes:

Pour le citoyen: L'inefficacité socio-économique, c'est-à-dire que l'absence d'objectifs rend l'action de l'Etat insuffisante par rapport aux attentes du citoyen et de la collectivité.

Pour l'utilisateur: La qualité de service resterait médiocre et l'utilisateur ne serait jamais satisfait de service rendu.

Pour les contribuables: on a une mauvaise gestion puisque les moyens utilisés ne le permettent pas d'avoir un gain de productivité et ils se trouvent toujours dans une situation de pression et conflit avec l'Etat.

- **La qualité du gestionnaire public**: La gestion classique est marquée par un gestionnaire qui demande toujours les crédits sans les justifier, c'est pour cela il croit toujours qu'il a une obligation de moyens et non plus de résultats.

- **Un système d'information défaillant**: L'analyse des systèmes informatiques de préparation budgétaire permet de constater que ses systèmes ne sont pas totalement intégrés avec le système d'exécution de la dépense pour permettre un suivi immédiat du budget établi et de sa réalisation, et ne permettent pas d'avoir une vision centralisée ce qui entraîne des mauvaises influences sur les décisions budgétaires.

II. La gestion Budgétaire axée aux résultats et ses limites

La Loi Organique n° 18-15 sus cité, a pour objet de définir le cadre de gestion des finances de l'Etat devant régir la préparation des lois de finances, leur contenu, leur mode de présentation et leur adoption par le parlement, dans ce sens, la loi organique vise essentiellement la performance des dépenses et la responsabilité des gestionnaires et la transparence des procédures des choix et d'exécution des programmes et des dépenses, la gestion budgétaire axée aux résultats dans le volet

budgétaire est marquée par une classification des recettes budgétaire (II. 1) et une classification des charges budgétaires (II. 2), une nouvelle documentation budgétaire (II. 3) et un nouveau cycle budgétaire (II. 4).

II. 1 La classification des recettes budgétaire

Les recettes de l'Etat obéissent à la classification, selon la nature des recettes, l'affectation des recettes et l'imputation comptable des recettes⁶.

➤ **la nature des recettes** : Les éléments constitutifs de la classification des recettes par nature, reposent sur une codification qui se décline sur deux (02) niveaux, comme suit:

Premier niveau : La classification, selon la nature de la recette se décline en huit (8) catégories de recettes, comme suit:

- **1^{ère} catégorie** : Les recettes provenant des impositions de toute nature ainsi que le produit des amendes, comprennent les rubriques ci-après:

-Recettes fiscale:

- 1.1 Impôts sur le revenu;
- 1.2 Impôts sur le capital;
- 1.3 Impôts sur la consommation;
- 1.4 Droits de douanes et assimilés;
- 1.5 Autres impositions et taxes;
- 1.6 Produits des amendes.

-Fiscalité des hydrocarbures:

- 1.7 Taxe superficielle;
- 1.8 Redevance hydrocarbures;
- 1.9 Impôt sur le revenu des hydrocarbures (IRH);
- 1.10 Impôt sur le résultat;
- 1.11 Impôt sur la rémunération du cocontractant étranger;
- 1.12 Taxe sur le revenu pétrolier (TRP);
- 1.13 Impôt complémentaire sur le revenu (ICR);
- 1.14 Taxe sur les profits exceptionnels (TPE)
- 1.15 Redevance forfaitaire sur la production anticipée;
- 1.16 Taxe sur le torchage du gaz;
- 1.17 Produit du droit de transfert.

- **2^{ème} catégorie** : Les revenus des domaines de l'Etat, comprennent les rubriques ci-après:

- 2.1 Droits et redevances;
- 2.2 Revenus de location et d'exploitation;
- 2.3 Produit de cession d'actifs mobiliers et immobiliers;
- 2.4 Produit des prestations administratives;

2.5 Autres droits et revenus.

- **3^{ème} catégorie** : Les revenus des participations financières de l'Etat ainsi que ses autres actifs, comprennent les rubriques ci-après:

3.1 Produit des dividendes des banques et des établissements financiers;

3.2 Produit des dividendes des établissements non financiers;

3.3 Autres prélèvements et revenus des actifs financiers.

- **4^{ème} catégorie** : La rémunération de services rendus par l'Etat et les redevances, comprennent les rubriques ci-après:

4.1 Produits de la rémunération de services rendus par l'Etat;

4.2 Redevances d'usage des fréquences;

4.3 Autres produits des actifs immatériels.

- **5^{ème} catégorie** : Les produits divers du budget, comprennent les rubriques ci-après:

5.1 Impôts et taxes non budgétisés aux délais requis;

5.2 Produit des taxes non pré-affectées;

5.3 Recettes diverses non identifiées;

5.4 Autres produits.

- **6^{ème} catégorie** : Les produits exceptionnels divers, comprennent les rubriques ci-après:

6.1 Annulations totales ou partielles des dettes de l'Etat;

6.2 Restitution au Trésor de sommes indûment payées;

6.3 Dettes de l'Etat définitivement prescrites;

6.4 Autres produits exceptionnels.

G. 7^{ème} catégorie : Les fonds de concours, des dons et legs, comprennent les rubriques ci-après:

7.1 Fonds de concours;

7.2 Dons;

7.3 Legs.

- **8^{ème} catégorie** : Les intérêts et les produits provenant de prêts, avances et placements de l'Etat, comprennent les rubriques ci-après:

8.1 Intérêts sur obligations;

8.2 Produits de prêts, avances et placements;

8.3 Valeurs, escomptes et effets de toute nature;

8.4 Autres intérêts et produits

Deuxième niveau : La classification des recettes de l'Etat, selon leur affectation, se présente comme suit :

Les collectivités territoriales, les comptes spéciaux du Trésor, les caisses de sécurité sociale, les organes sous tutelle ainsi que d'autres rubriques non classées.

➤ **la classification des recettes selon l'imputation comptable** : La classification des recettes, selon l'imputation comptable, est fixée conformément à la législation et à la réglementation comptables en vigueur qui sera inspirée des normes comptables IPSAS, qui sont en cours de normalisation selon la spécificité des finances publiques et l'économie Algérienne, le jour de rédaction du présent travail.

II. 2 La classification des charges budgétaires

Les charges budgétaires de l'Etat sont présentées selon la classification suivante⁷ :

Classification par activité, par nature économique de dépenses, par grandes fonctions de l'Etat et la classification par entités administratives ayant la charge de préparer et d'exécuter le budget.

➤ **la classification par activité** : Les charges budgétaires de l'Etat selon cette classification sont constituées de programmes et de leurs subdivisions². La classification par activité identifie la destination des charges budgétaires de l'Etat et le niveau de leur mise en œuvre, elle est fixée chaque année, au titre du décret de répartition, par le ministre chargé du budget et peut être modifiée en cours d'année, exceptionnellement, dans les mêmes formes.

Pour l'établissement de cette classification par activité, le responsable du portefeuille de programmes doit décrire de manière claire, évaluée et hiérarchisée la structure de programme et ses subdivisions. Il doit définir la fonction à laquelle est attachée la responsabilité de chaque action et, s'il y a lieu, sous-action.

La classification par activité des charges budgétaires de l'Etat se décline comme suit⁸ : Le portefeuille de programmes, le programme, le sous-programme, l'action et la sous-action, le cas échéant.

Le portefeuille de programmes comprend un ensemble de programmes concourant à des politiques publiques définies. Le programme constitue le cadre de la gestion opérationnelle des politiques conduites et poursuivies par l'Etat.

- **Un programme** : il regroupe l'ensemble des crédits concourant à la réalisation d'une mission spécifique relevant d'un ou de plusieurs services d'un ou de plusieurs ministères ou institution publique et définie en fonction d'un ensemble cohérent d'objectifs précis³. Il est l'expression d'une politique publique, impliquant une stratégie et un ensemble cohérent de dispositifs et de mesures au service de cette stratégie. Il est placé sous la responsabilité d'agents de l'Etat, pour poursuivre des objectifs spécifiques, mesurés par des indicateurs de performance en disposant de moyens adéquats.

Un programme relevant d'un portefeuille ministériel, qui concerne plusieurs ministères ou institutions publiques, ne peut être retenu qu'après accord préalable du Premier ministre.

Le sous-programme : est une subdivision de type fonctionnel du programme.

Une action : est une subdivision opérationnelle du programme, permettant de préciser le niveau de mise en œuvre des politiques conduites et poursuivies et des crédits demandés, ouverts et exécutés. Une action peut comporter des sous-actions qui précisent davantage le niveau de mise en œuvre.

Pour bien comprendre cette classification nous aborderons l'exemple suivant :

- **Un exemple qui démontre la classification budgétaire par activité du Ministère des finances** : Selon la nouvelle gestion et classification budgétaire, le portefeuille du Ministère des finances sera présenté comme suit⁹ :

Programme 01 : Intervention économique de l'Etat

Sous-programme 1.1 : Soutien à l'économie

Sous-programme 1.2 : Trésorerie, dette et engagement de l'Etat

Programme 02 : Impôt

Sous-programme 2.1 : Recouvrement et assiette

Sous-programme 2.2 : Contrôle fiscal

Programme 03 : Budget

Sous-programme 3.1 : Elaboration du budget

Sous-programme 3.2 : Contrôle de la dépense

Programme 04 : Domaine National

Sous-programme 4.1 : Domaine National

Programme 05 : Cadastre

Sous-programme 5.1 : Conservation foncière

Sous-programme 5.2 : Gestion cadastrale

Programme 06 : Comptabilité

Sous-programme 6.1 : Inspection des services comptables

Sous-programme 6.2 : Conseil national de la comptabilité

Programme 07 : Douanes

Sous-programme 7.1 : Recouvrement douanier

Sous-programme 7.2 : Lutte contre le blanchiment des capitaux

Sous-programme 7.3 : Numérisation

Sous-programme 7.4 : Lutte contre la fraude et la contrebande

Programme 08 : Inspection Des Finances

Sous-programme 8.1 : Contrôle des administrations

Sous-programme 8.2 : Contrôle des entreprises publiques

Programme 09 : Administration Générale

Sous-programme 9.1 : Gestion du Ministère

Sous-programme 9.2 : Soutien administratif

➤ **la classification par nature économique de dépenses:** Cette classification est constituée de titres de dépenses et de leurs subdivisions, elle regroupe les dépenses budgétaires en fonction des ressources qui leur sont allouées indépendamment de leur destination administrative. Cette classification comprend sept (7) titres et se décompose en trente-deux (32) catégories dites articles ¹⁰:

- **Les dépenses de personnel:** qui comporte les traitements, les primes et indemnités, les bonifications, les contributions de l'employeur, les prestations sociales à la charge de l'employeur, les accidents de travail et pensions de service, enfin, les dotations de rémunération aux EPA et autres établissements publics assimilés.

- **Les dépenses de fonctionnement des services:** qui comporte les déplacements, transports et communications, l'information et documentation, les services professionnels, la location, l'entretien et réparation, les autres services qu'on ne peut pas les classer, les approvisionnements et fournitures, les autres charges de fonctionnement, les services d'apprentissage et de formation, les dotations de fonctionnement aux EPA et autres établissements publics assimilés.

- **Les dépenses d'investissement:** sont constituées par les immobilisations corporelles, les immobilisations incorporelles, et les dotations d'investissement aux EPA et autres établissements publics assimilés.

- **Les dépenses de transfert:** qui sont constituées par les transferts aux personnes, les transferts aux entreprises, les transferts à des établissements publics à caractère économique, industriel ou commercial et autres établissements publics assimilés, les transferts aux collectivités locales, les transferts à des associations, les transferts à des organisations internationales et à des pays étrangers, enfin, les autres transferts non classés.

- **Les charges de la dette publique:** qui sont constituées par les intérêts sur la dette publique, et autres frais de la dette publique.

- **Les dépenses d'opérations financières:** qui sont constituées par les participations financières, les prêts et avances, et les dépôts et cautionnements.

- **Les dépenses imprévues:** Les titres E, F et G ne figurent que dans la nomenclature du ministère des finances.

➤ **la classification par grandes fonctions de l'Etat:** Cette classification est constituée par la désignation des secteurs ayant la charge de réaliser les objectifs par fonction, elle se base sur une classification fonctionnelle des charges qui regroupe par niveau, l'ensemble des activités concourant à un même objectif.

La classification par grandes fonctions de l'Etat définit le dénominateur commun pour toutes les catégories des charges budgétaires et destinée, notamment à l'établissement de statistiques et aux études comparatives.

Les niveaux de cette classification, sont définis comme suit¹¹ :

- **Le secteur:** ce niveau permet de définir les besoins et l'intérêt collectifs fondamentaux devant être satisfaits.

- **La fonction principale:** le niveau qui regroupe les activités et fonctions de l'Etat concourant à un même objectif final et visant la satisfaction de l'un des besoins et intérêt fondamentaux définis dans le secteur concerné.

- **La fonction secondaire:** le niveau qui regroupe les activités et les fonctions de l'Etat concourant à un même objectif intermédiaire.

La classification par grandes fonctions de l'Etat est constituée par la désignation des secteurs ayant la charge de réaliser les objectifs par fonction. Les principaux secteurs se déclinent comme suit¹²:

Les services généraux des administrations publiques, la défense, l'ordre et sécurité publique, les affaires économiques, la protection de l'environnement, le logement et équipement collectifs, la santé, les loisirs, culture et culte, l'enseignement, enfin, la protection sociale.

➤ **La classification par entités administratives:** Ayant la charge de préparer et d'exécuter le budget, cette classification est constituée par la ventilation des crédits budgétaires par ministères ou institutions publiques. Elle permet la répartition des crédits budgétaires par ministères et/ou institutions publiques et/ou par centre de responsabilité de la gestion budgétaire et qui sont destinataires des crédits, suivant l'organigramme structurel et/ou l'organisation locale de l'entité administrative concernée.

La classification par entités administratives des charges budgétaires de l'Etat est organisée par niveau, suivant la structure organisationnelle et l'activité¹³.

- Le premier niveau identifie le type d'entité administrative ;

- Le deuxième niveau identifie, pour chaque type d'entité administrative, la catégorie d'unité administrative destinataire de ces crédits ;

- Le troisième niveau identifie le service ou le bénéficiaire ou destinataire de crédits ;

- Le quatrième niveau identifie la localisation ou l'impact géographique de la dépense.

II. 3 La Nouvelle documentation budgétaire

En vertu de la gestion budgétaire axée aux résultats, les documents budgétaires sont le projet de loi de finances de l'année et la documentation accompagnant le projet de loi des finances¹⁴:

➤ **Le projet de loi de finances de l'année** qui comprend quatre (4) parties:

- **La première partie** qui montre les dispositions relatives à la perception des ressources et des moyens garantissant les équilibres financiers internes et externes.

- **La deuxième partie** qui fixe le montant des autorisations d'engagements « AE » et les crédits de paiements « CP » par Ministère ou Institution publique « MIP », le montant des autorisations d'engagement « AE » et les crédits de paiements « CP » pour chaque compte d'affectation spécial « CAS », et le plafond des découverts applicables aux comptes de commerce.

- **La troisième partie** comporte l'autorisation d'octroi des garanties de l'Etat, l'autorisation de prise en charge des dettes de tiers, les dispositions relatives à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature, et toute disposition relative à la comptabilité publique et à l'exécution et au contrôle des recettes et des dépenses publiques.

- **La quatrième partie** comprend les états suivants:

- **Etat « A »** relatif aux recettes ;
- **Etat « B »** crédits ouverts répartis par programmes, MIP, AE et CP ;
- **Etat « C »** liste et contenu des comptes spéciaux du trésor ;
- **Etat « D »** équilibre budgétaire et financier ;
- **Etat « E »** liste des impôts et autres impositions ;
- **Etat « F »** taxes parafiscales ;
- **Etat « G »** prélèvement obligatoire autre que fiscaux ;
- **Etat « H »** dépenses fiscales.

➤ **La documentation accompagnant le projet de loi des finances « PLF »** est constituée de ce qui suit¹⁵ : un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières sur le moyen terme, les annexes portant évolution des catégories d'impôts, des mesures nouvelles et des prévisions des produits d'autres ressources, un projet du budget de l'Etat (**volume 1**), un rapport sur les priorités et la planification « RPP » (**volume 2**), la Répartition territoriale du budget de l'Etat (**volume 3**), la Liste complète des CAS faisant ressortir le montant des recettes perçues et dépenses effectuées et l'état des effectifs.

- **Volume 1 : Projet du budget de l'État** : Le premier volume donne un aperçu global des dépenses de l'État. Il comprend trois sections:

Section 1: Dépenses par type de crédit (AE, CP);

Section 2: Dépenses par ministères, programmes et titres;

Section 3: Grands Projets de l'État (GPE).

- **Volume 2 : Rapport sur les Priorités et la Planification « RPP »** : Le Rapport sur les Priorités et la Planification « RPP » est un document budgétaire élaboré annuellement par chacun des ministères. Il présente des renseignements détaillés sur les budgets, les priorités, les programmes, les objectifs, les résultats attendus et les indicateurs y afférents, et ce, sur une période pluriannuelle glissante. Il comprend quatre sections :

Section 1: Message du Ministre;

Section 2: Présentation du Ministère (missions et organisation administrative);

Section 3: Tableaux financiers du Ministère (par programmes et par services);

Section 4: États complémentaires au budget (projets, échéancier des crédits liés aux autorisations de programme « AE », liste des comptes spéciaux du trésor « CST », situation des comptes d'affectation spéciale « CAS », les effectifs).

- **Volume 3 : Répartition territoriale du budget :** Le troisième volume présente la répartition des crédits par wilaya. Il comprend trois sections :

Section 1: Répartition territoriale du budget;

Section 2: Répartition territoriale des portefeuilles;

Section 3: Budget des dépenses par wilaya (répartition des dépenses des wilayas par portefeuille et programme).

II. 4 Le cycle budgétaire

Un cycle budgétaire est échelonné sur plusieurs années, composé de plusieurs phases et structuré de façon à optimiser l'élaboration du budget, dans ce cadre cette section sera présentée en trois phases, la première phase : planification et élaboration du cadrage, puis la deuxième phase : exécution et répartition des crédits et enfin la dernière phase qui est la reddition des comptes, la loi de règlement budgétaire et le rapport ministériel de rendement.

➤ **Phase 1 : planification et élaboration du cadrage :** Cette phase est caractérisée par un cadrage budgétaire à moyen terme suivi par un cadre de dépense à moyen terme qui sera traduit par un plan d'engagement.

- **Le cadrage budgétaire à moyen terme (CBMT) :** Le cadrage budgétaire à moyen terme (CBMT) constitue une programmation financière triennale des recettes, des dépenses et du solde du budget de l'Etat, ainsi que, le cas échéant, de l'endettement de l'Etat. Cet outil est mis en œuvre à travers un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) et un plan d'engagement de dépenses (PED)¹⁶.

Le projet de budget de l'Etat pour l'année s'inscrit dans le cadrage budgétaire à moyen terme et doit être en cohérence avec le rapport portant sur l'évolution de la situation de l'économie nationale et sur l'orientation des finances publiques. Le CBMT est un outil de programmation triennale glissant des grands agrégats budgétaires.

- **Les objectifs du cadrage budgétaire à moyen terme CBMT :** Le CBMT vise les objectifs suivants¹⁷ :

- le renforcement de l'équilibre macroéconomique et de la discipline budgétaire ;
- l'amélioration de l'allocation des ressources potentielles par ordre de priorité des dépenses sur la base des choix stratégiques du Gouvernement ;
- le renforcement de la prévisibilité budgétaire ;
- la rationalisation des dépenses publiques ;
- la soutenabilité et l'évaluation des possibilités budgétaires.
- Assurer une meilleure allocation des ressources entre les différents secteurs de dépense en fonction des priorités du Gouvernement ;
- Permettre une prestation efficiente des services publics en donnant aux gestionnaires une meilleure prévisibilité pour gérer leurs programmes et en fournissant un cadre pour le suivi de la performance.

- **Le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) :** Selon l'article 2 de la loi organique n° 18-15, susvisée, « La loi de finances est élaborée par référence au cadrage et à la programmation budgétaires... et contribue à la concrétisation des politiques publiques dont la mise en œuvre est basée sur le principe de gestion axée sur les résultats à partir des objectifs précis définis en fonction des finalités d'intérêt général et faisant l'objet d'une évaluation ».

Le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) détermine pour chaque portefeuille ministériel la programmation pluriannuelle des dépenses sur trois (3) ans. Il est révisable annuellement à l'occasion de la préparation de l'avant-projet de lois de finances. Il doit s'inscrire dans le cadre des grandes orientations budgétaires, notamment la préservation de l'équilibre budgétaire.

Les propositions retenues à l'issue des discussions budgétaires, engagent le ministère ou l'institution publique concernée. Elles figurent au niveau du « volume 2 », portant le rapport sur les priorités et la planification établi par le ministre ou le responsable de l'institution publique concerné.

- **Le plan d'engagement de dépenses :** Le plan d'engagement de dépenses est l'acte de l'évaluation des dépenses budgétaires pour une année. Il traduit le niveau régulier des engagements de dépenses en exécution du budget de l'Etat¹⁸. Il est élaboré par le ministre ou le responsable de l'institution publique, en retraçant, par mois et/ou par trimestre, le niveau d'engagement de chaque programme et ses subdivisions. Son élaboration doit tenir compte :

- Du niveau et du rythme d'exécution constatés pour le dernier exercice connu ;
- Des niveaux retenus au titre du document portant les propositions CDMT formulées par les ministres et les responsables des institutions publiques ;
- Des dépenses obligatoires et incompressibles ;
- De la hiérarchie des priorités.

Les niveaux d'engagement de dépenses proposés par le ministre ou le responsable de l'institution publique, au titre du plan d'engagement s'imposent à l'ensemble des ordonnateurs du programme concerné, lesquels à leur tour, élaborent un plan d'engagement opérationnel qui doit être notifié au contrôleur financier compétent.

➤ **Phase 2 : Exécution et répartition des crédits :** L'unité d'exécution des crédits est le programme, dès la promulgation de la loi de finances, il est procédé, par décret, à la répartition détaillée des crédits votés. Cette répartition par ministère ou institution publique s'effectue par programme, sous-programme et par titres, et par dotation en ce qui concerne les crédits non assignés. La mise en place des crédits, est effectuée au profit des gestionnaires de programmes responsables :

- Des services centraux et des services déconcentrés ;
- Des établissements et organismes publics sous tutelle chargés d'exécuter tout ou partie d'un programme ;
- Des organes territoriaux lorsqu'ils sont chargés de l'exécution de tout ou partie d'un programme.

La gestion des crédits budgétaire basée sur le document de programmation budgétaire est susceptible d'être modifié au cours de son exécution.

➤ **Phase n°3 : reddition des comptes, la loi de règlement budgétaire et le rapport ministériel de rendement :** Dans cette phase il y a lieu d'aborder les différents acteurs intervenant dans ce processus ainsi que la responsabilité de chacun en matière d'exécution des programmes.

- **Acteurs et ordonnateurs :** le ministre ou le responsable de l'institution publique est ordonnateur principal des dépenses du budget général de l'Etat et des comptes spéciaux du Trésor, pour les crédits mis à sa disposition¹⁹. Le ministre est donc la source du pouvoir budgétaire dans son portefeuille. Sous son autorité sont placés:

- Un responsable de la fonction financière ministérielle qui peut porter un nom différent selon les organigrammes;
- Un ou des responsables de programme;
- Des responsables de subdivisions des programmes;

- Les services déconcentrés ayant au moment de la publication des décrets d'application la qualité d'ordonnateur continuant à exercer leur rôle.

Le responsable de la fonction financière du ministère ou de l'institution publique, le responsable de programme, le responsable d'action et, le cas échéant, le responsable de sous-action, ont la qualité de responsable de gestion des crédits mis à leur disposition²⁰.

Responsabilité de chaque responsable :

Responsabilité de la fonction financière ministérielle : Pour chaque Ministère ou institution publique « MIP », le responsable de la fonction financière coordonne la préparation, la présentation et l'exécution du budget, il est chargé de²¹ :

- Collecter les informations et les données budgétaires et comptables;
- Proposer au MIP concerné, le projet de RPP établi en lien avec les responsables de programme ;
- Veiller, en liaison avec les responsables de programme, à la transmission au ministre chargé du budget des informations relatives au périmètre des actions et, s'il y a lieu, des sous actions ;
- Etablir, en liaison avec les responsables de programme, le document de programmation initiale des crédits disponibles et attendus de chacun des programmes du portefeuille de programmes ;
- Valider la programmation des crédits effectuée par les responsables de programme ;
- Notifier les crédits disponibles répartis par les responsables de programme ;
- S'assurer de la mise en œuvre des règles de gestion budgétaire et veille à leur correcte prise en compte dans les systèmes d'information propres à son MIP;
- Proposer au ministre ou au responsable de l'institution publique concerné, le cas échéant, les mesures nécessaires au respect du plafond des dépenses ainsi que les mouvements de crédits entre programmes ;
- Proposer au ministre ou au responsable de l'institution publique, pour le portefeuille de programmes, le projet de RMR établi en lien avec les responsables de programme.

Pour les opérations de dépenses effectuées par les responsables des actions ou sous-actions placées au niveau central :

- il établit et signe les engagements de dépenses sur la base des besoins définis par les responsables des actions ou sous-actions, le cas échéant ;
- Il certifie les services faits et ordonnance les dépenses.

La responsabilité du responsable de programme : Pour chaque programme, un responsable est désigné par le ministre ou par le responsable de l'institution publique concerné, en charge du portefeuille de programmes. Il veille à la conformité aux objectifs retenus de l'activité des services, dans le cadre des crédits notifiés et attendus, il est chargé de²² :

- Préparer, pour le programme, le RPP; il présente dans ce document les orientations stratégiques et les objectifs du programme et justifie les crédits demandés ;
- Définir le périmètre des actions et, s'il y a lieu, des sous actions et en désigne les responsables ;
- Préparer le document de programmation initiale des crédits du programme ;
- Décliner les objectifs de performance au niveau de l'action ;
- Déterminer les crédits qu'il propose d'allouer aux responsables des actions ;
- Examiner avec les responsables des actions leurs comptes rendus d'exécution ;
- Procéder aux modifications éventuelles des allocations de crédits;

- Préparer, pour le programme, le RMR.

La responsabilité du responsable de l'action : Il est chargé de²³ :

- Proposer au responsable de programme, le cas échéant, la définition du périmètre des sous actions et la désignation des responsables des sous-actions ;
- Etablir la programmation des crédits de l'action en liaison avec les responsables des sous actions ;
- Décliner les objectifs de performance au niveau de la sous-action ;
- Déterminer les crédits qu'il propose de mettre à la disposition des responsables des sous actions et soumettre la proposition pour approbation au responsable du programme ;
- Examiner le cas échéant avec les responsables des sous-actions leurs comptes rendus d'exécution ;
- Proposer les modifications éventuelles de répartition des crédits de l'action ;
- établir la programmation de l'action prévue à l'article 10 du présent décret, dans le cas de l'inexistence de sous-action, et prescrit l'exécution des dépenses de l'action ;
- Rendre compte au responsable du programme de l'exécution de l'action et des résultats obtenus ;
- Procéder à la détermination préalable des besoins au titre des dépenses de fonctionnement, d'investissement ou de transfert ;
- Etablir les attestations de services faits.

La responsabilité du responsable de sous action : Il est chargé de²⁴:

- Etablir la programmation des crédits de la sous-action prévue à l'article 10 du présent décret, à ce titre il prescrit l'exécution des dépenses de cette dernière et en rend compte au responsable de l'action ;
- Procéder à la détermination préalable des besoins au titre des dépenses de fonctionnement, d'investissement ou de transfert ;
- Etablir les attestations de services faits.

Les responsables des services déconcentrés²⁵ : Les responsables des services déconcentrés ayant, la qualité d'ordonnateur sont chargés, pour les opérations de dépenses effectuées au niveau des actions ou sous - actions placées à leur niveau :

- D'établir et de signer les engagements de dépenses, sur la base des besoins définis au niveau actions ou sous - actions ;
- De certifier les services faits ;
- D'ordonnancer les dépenses.

- La loi portant règlement budgétaire²⁶ : constate et arrête le montant définitif des recettes encaissées et des dépenses effectuées au titre d'une année budgétaire, le projet de loi portant règlement budgétaire présenté chaque année est accompagné²⁷:

D'annexes explicatives : relatives aux résultats des opérations budgétaires, des comptes spéciaux du trésor et des opérations de trésorerie ;

Un compte général de l'Etat : comprenant: la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan, l'annexe ou les annexes et une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat, un rapport de présentation indiquant notamment les changements des méthodes et des règles comptables appliqués au cours de l'exercice ;

d'un rapport ministériel de rendement (RMR) : précisant les conditions dans lesquelles les programmes inscrits au budget ont été exécutés ainsi que le degré d'atteinte des objectifs prévus qui

sont mesurés et suivis par des indicateurs de performance qui leur sont associés, les résultats obtenus et les explications relatives aux écarts constatés.

- **Le calendrier de mise en œuvre de la LOLF** : pour faciliter la mise en œuvre de la nouvelle logique de gestion budgétaire le gouvernement a opté pour une démarche qu'on peut la résumer par le tableau suivant²⁸ :

Tableau (01) : Relatif au calendrier de mise en œuvre de la LOLF durant l'année 2021.

La date	Thématique
Mars	Correspondance de M. le Premier Ministre relatif à la mise en œuvre de la LOLF
Juin	Correspondance de M. le Ministre des Finances relatif à l'élaboration du BP- à titre démonstratif (Fichier Excel relatif à la correspondance entre la nomenclature actuelle et la nomenclature LOLF).
Juillet	Ateliers avec l'ensemble des ministères et le Ministère des finances.
Aout	Séances de travail internes au niveau de la DGB.
Septembre	Réception des RPP des Ministères élaborés sur la base des demandes brutes.
Octobre	Elaboration des RPP par la DGB sur la base des demandes retenues.
Novembre	Transmission des RPP aux ministères pour validation et enrichissement;
Décembre	Publication des RPP sur le site officiel de la DGB

La source: Etabli par nous même

Conclusion

Par les efforts que déployés, l'Algérie a montré sa nouvelle stratégie en matière de gestion budgétaire, qui sera marqué par une approche managériale qui est inspirée des pratiques appliquées au sein du secteur privé, ces dernières sont jugées supérieures à celles exercées au niveau du secteur public et permettent par conséquent d'assurer une meilleure performance des prestations de service ainsi qu'une meilleure rentabilité, contrairement à l'approche classique de gestion publique qui se base sur le respect strict des procédures administratives.

La loi organique relative aux lois de finances est considérée comme l'expression de la modernisation de gestion budgétaire dans la mesure où, en se référant aux standards internationaux, de nouveaux principes, méthodes et règles ont été introduits par cette loi. Cela pour permettre aux finances publiques d'atteindre des objectifs et des résultats en se basant sur la performance.

En attendant la promulgation de la loi relative à la comptabilité publique, le centre national d'informatique des finances publique, ainsi que l'élargissement et le renforcement de la formation du personnel dans ce sens, l'Algérie est presque prête pour cette mutation en matière de gestion budgétaire.

Références

¹ LA loi organique n° 18-15 du 02 septembre 2018, modifié et complété, relative aux lois de finances, JO n°53, p9 ;

² BADREDDINE Hamrouni (2012), la budgétisation axée sur la performance et les résultats, mémoire de fin d'études en vue de l'obtention du diplôme de post graduation spécialisé (PGS) en finances publiques, iedf, koléa, , p14 ;

³ Ministère des finances (2005), « Les options de budgétisation », séminaire sur la modernisation du système budgétaire , Alger, Algérie ;

⁴ BADREDDINE Hamrouni, *ibid.*, P. 15;

⁵ FAYED Aziz (2011), *la mise en œuvre de la réforme budgétaire*, séminaire à l'IEDF.Koléa fevrier 2011, Algérie ;

⁶ L'art 2 du décret exécutif n° 20-354 du 30 novembre 2020 déterminant les éléments constitutifs des classifications des charges budgétaires de l'Etat, JO N°73, P5 ;

⁷ L'art 28 de la loi organique n°18-15 susvisée ;

⁸ L'art 5 du Décret exécutif n° 20-354, *op.cité.*, p5 ;

⁹ Séminaire sur la LOLF, Ministère des finances, la Direction Générale du Budget, Alger, Janvier 2021 ;

¹⁰ L'art 8 du Décret exécutif n° 20-354 sus cité ;

¹¹ L'art 11 du Décret exécutif n° 20-354 sus cité ;

¹² L'art 12 du Décret exécutif n° 20-354 sus cité ;

¹³ Les articles 14 et 15 du Décret exécutif n° 20-354 sus cité ;

¹⁴ L'article 73de la LOLF ;

¹⁵ L'art 75 de la LOLF ;

¹⁶ Art 2 du Décret exécutif n° 20-335 du 22 novembre 2020 fixant les modalités de conception et d'élaboration du cadrage budgétaire à moyen terme.JO N°73 P3 ;

¹⁷ Art 4 du Décret exécutif n° 20-335 sus cité ;

¹⁸ L'art 10 du Décret exécutif n° 20-335 sus cité ;

¹⁹ L'art 20 du décret exécutif n° 20-404, sus cité ;

²⁰ L'art 21 du décret exécutif n° 20-404, sus cité ;

²¹ L'art 22 du décret exécutif n° 20-404, sus cité ;

²² L'art 23 du décret exécutif n° 20-404, sus cité ;

²³ L'art 24 du décret exécutif n° 20-404, sus cité ;

²⁴ L'art 25 du décret exécutif n° 20-404, sus cité ;

²⁵ L'art 27 du décret exécutif n° 20-404, sus cité ;

²⁶ L'art 86 de la loi organique n°18-15, sus cité ;

²⁷ L'art 87 de la loi organique n°18-15, sus cité ;

²⁸ Séminaire sur la LOLF. 2021, *op. cité.*,p59.