

LES PRINCIPAUX ELEMENTS DE LA REFORME BUDGETAIRE EN ALGERIE

Par Ahmed SADOUDI

*Avocat à la Cour et enseignant à l'Institut d'Economie Douanière et Fiscale (IEDF)-Kolea
Ancien directeur général du budget
et ancien directeur des études et de la législation fiscale*

INTRODUCTION

La politique budgétaire est traduite par les lois de finances qui sont encadrées par la loi 84-17 du 19 juillet 1984. Cette loi demeurera en vigueur, tout au moins partiellement, jusqu'à l'entrée en vigueur intégrale de la nouvelle *loi organique relative aux lois de finances (appelée 'LOLF')* qui est intervenue sous le n°18-15 le 2 septembre 2018. Celle-ci a été prise conformément aux dispositions de l'article 141 de la Constitution de 2016 reconduisant l'article 123 de celle de 1996 qui prévoit que les lois de finances sont désormais encadrées par une loi organique alors que celle de 1984 précitée n'a pas ce statut.

Il est à préciser que la loi organique précitée, qui est considérée par de nombreux auteurs comme une « *Constitution financière* », commencera à s'appliquer pour la première fois à compter de l'année 2023.

Au-delà de cette obligation juridique prévue par la Constitution de 2016 comme celle de 1996, force est de constater que la loi de 1984 en cause, se trouve aujourd'hui largement dépassée en particulier dans le contexte actuel où les enjeux devraient nécessairement conduire à un changement de paradigme et à la mise en œuvre d'une bonne gouvernance des finances publiques.

Ceci est indispensable face au risque plausible de la détérioration des équilibres budgétaires résultant notamment de la chute des prix des hydrocarbures sur le marché mondial.

A cet égard les finances publiques devraient par conséquent connaître une nouvelle approche afin de remédier à cette situation qui consisterait par la mise en place de mesures tendant notamment à rationaliser la dépense publique et à engager une réforme qui soit en capacité de prendre en charge cet objectif.

En outre il y aurait lieu de mettre en relief l'idée de performance qui est au cœur du management des politiques publiques dans les administrations modernes. Ainsi la nouvelle gestion publique est un objectif essentiel de l'action des pouvoirs publics. Aujourd'hui de nombreux pays, pour des motifs de concurrence surtout, se démarquent par leur capacité à mobiliser leur ressources afin d'atteindre de façon optimale des objectifs dans les domaines qu'ils se seront fixés au préalable. C'est par conséquent dans cette optique que la recherche de la performance est au cœur de l'action de l'Etat. Pour cela, un cadre normatif et institutionnel est nécessaire à mettre en œuvre pour servir d'ancrage juridique à la Modernisation du Système Budgétaire (MSB) entamée depuis plusieurs années au niveau du ministère des Finances.

Les réformes ainsi envisagées et devant être appliquées, devraient également prendre en compte non seulement l'aspect lié à la transparence et à la visibilité pluriannuelle des finances publiques dans leur ensemble mais aussi ceux concernant le contrôle des dépenses publiques.

I- LA NECESSAIRE BONNE GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQU

1. Les objectifs de la bonne gouvernance

La *bonne gouvernance* est devenue un concept adapté aux finances publiques dont les principales caractéristiques sont :

- la transparence,
- la responsabilité,
- l'obligation de rendre compte,
- la participation et la prise en compte des besoins de la population.

La gouvernance concerne les règles, les processus et les comportements par lesquels les intérêts sont organisés, les ressources générées et le pouvoir exercé dans la société avec pour but de gérer efficacement les ressources du pays. Elle doit se matérialiser également par la mise en œuvre de la responsabilité en particulier dans le domaine de la gestion des dépenses publiques.

2. La rationalisation des dépenses budgétaires

La situation financière de l'Etat avec des recettes fiscales d'origine pétrolière qui s'amenuisent pour une période probablement durable, doit inciter désormais les pouvoirs publics à revoir les dépenses publiques par la prise de mesures tendant à leur rationalisation de manière à contenir graduellement le déficit budgétaire. Car si celui-ci devait être maintenu à un niveau élevé cela conduirait à une situation extrêmement difficile ne permettant pas le financement du déficit en question par des ressources propres. C'est d'ailleurs le cas à présent au motif que les ressources provenant de l'excédent de recettes fiscales pétrolières entre le prix du marché et le prix de référence fiscale, considéré comme épargne budgétaire, et abritées depuis plus d'une décennie dans le Fonds de régulation des recettes (FRR), se sont épuisées.

Aujourd'hui le déficit budgétaire, au demeurant important puisqu'il se situe à hauteur de près de 2 000 milliards de DA en 2018 et légèrement plus pour 2019, est couvert par un financement non-conventionnel suite à la décision du Gouvernement. Ce type de financement, qui est un financement monétaire, est assuré par la Banque centrale au profit du Trésor public.

La loi organique de 2018 citée plus haut prévoit de manière explicite que les dépenses de fonctionnement doivent, en priorité, être couvertes par les ressources ordinaires. Le taux de couverture est fixé par la loi de finances. Ceci constitue une rupture, ou du moins un retour aux principes préconisés dans les années 70, afin que le produit de la fiscalité pétrolière soit réservé exclusivement, en tant qu'épargne budgétaire, aux dépenses d'équipement devenues dans cette nouvelle loi organique des « dépenses d'investissement ».

3. L'amélioration des recouvrements des recettes budgétaires non pétrolières

Les dépenses publiques sont alimentées par la fiscalité qui se compose de la fiscalité ordinaire et de la fiscalité pétrolière.

Ainsi qu'il est observé aujourd'hui, cette dernière s'est amenuisée eu égard à la chute brutale du prix de baril de pétrole sur le marché mondial, ce qui a affecté de manière importante les ressources budgétaires. Il va de soi que cette situation doit inciter l'administration à fournir plus d'efforts pour améliorer sensiblement les revenus de l'Etat en matière de fiscalité ordinaire. Autrement dit il serait absolument indispensable d'exploiter tous les gisements fiscaux y compris et surtout ceux abritant des revenus dissimulés notamment dans le cadre de l'économie informelle.

Il y aurait lieu de promouvoir davantage un élargissement de l'assiette fiscale du moins par la recherche accrue de la matière imposable, indépendamment des mesures de toute nature tendant à encourager la création de l'investissement susceptible de créer des emplois mais aussi de la richesse seul vecteur de fiscalisation des revenus au profit du budget de l'Etat et des Collectivités territoriales.

II- LA PLANIFICATION STRATEGIQUE AVEC UNE DIMENSION PLURIANNUELLE DU BUDGET

1. Les principes de la planification stratégique

La planification stratégique étant au centre de la bonne gouvernance, contribue à la concrétisation de la vision exprimée dans l'énoncé des priorités gouvernementales. Elle représente un processus continu et intégré de réflexion, d'action, de contrôle et d'ajustement.

Elle a pour objectifs :

- de déterminer un plan d'ensemble fixant les orientations qui découlent des priorités gouvernementales,
- de donner vie à la vision de chaque ministère ou organisme de l'État,
- d'accroître la coordination et la cohérence des politiques publiques.

La planification stratégique est le processus de développement qui permet de fixer des objectifs à atteindre à court et à moyen terme. Pour ce faire il s'agit d'élaborer et de mettre en place plusieurs programmes et actions.

Elle consiste en l'élaboration d'un plan et d'un budget pour une année mais qui doit désormais aboutir, avec une nouvelle approche basée sur la gestion axée sur les résultats (GAR), à une vision à moyen terme de trois (3) ans en général.

La planification stratégique est considérée comme le point de départ du cycle de *gestion axée sur les résultats (GAR)*.

C'est à l'intérieur du plan stratégique que le Gouvernement détermine les priorités en s'engageant à atteindre des objectifs qu'il aura fixés au préalable.

2. La vision à moyen terme

La loi organique relative aux lois de finances du 2 septembre prévoit en son article 5 un cadrage budgétaire à moyen terme (CBMT) qui est arrêté chaque année par le Gouvernement. Ce type de cadrage a été déjà réalisé en 2017 et ce, suite aux dispositions de l'article 50 de la loi de finances pour 2015.

Cette vision se matérialise par l'établissement aussi d'un cadre de dépenses à moyen terme (*CDMT*) « glissant » qui s'appuie sur un budget de programmes résultant de la définition des « *missions de l'Etat* ».

La dernière année dont le bilan est connu constitue le point de départ du nouveau budget pluriannuel portant sur les trois années suivantes. Ce budget pluriannuel, qui fixe pour chaque année un plafond global de dépense de l'État et des plafonds de dépense par politique publique, sert de cadre à la préparation des projets de loi de finances, qui demeurent votés chaque année par le Parlement.

Le budget pluriannuel est un cadre indispensable pour une programmation ferme des dépenses. Il constitue donc un cadre indispensable pour mettre en œuvre les réformes structurelles nécessaires pour à la fois dégager les ressources nécessaires au financement des priorités de l'action de l'État et réaliser, lorsque cela s'avère nécessaire, une réduction progressive et pragmatique des dépenses de l'État.

Chaque service doit au préalable déterminer ses objectifs de manière explicite, ensuite son activité sera divisée en « programmes ».

Un programme regroupe les efforts tendant vers un même objectif et se caractérise par un produit final qui doit être mesurable. Ceci permet une allocation des ressources de manière rationnelle en décomposant les projets en sous-ensembles plus simples.

Le budget triennal doit permettre aussi aux gestionnaires d'avoir une visibilité renforcée sur l'évolution des plafonds pour les dépenses dont ils assurent le suivi. La préparation du premier budget pluriannuel doit pouvoir profondément modifier la phase de préparation budgétaire, qui porte non plus sur une seule année, mais sur chacune des trois années de la programmation, à savoir n+1, n+2 et n+3.

III- LES FONDEMENTS D'UNE REFORME BUDGETAIRE

1. Passage d'une logique de moyens à une logique de résultats

La réforme budgétaire ainsi introduite aujourd'hui en Algérie, à l'instar de nombreux pays, vise la mise en œuvre *d'une logique de résultats* en lieu et place *d'une logique de moyens*. Dans cette optique la recherche d'un meilleur contrôle de l'efficacité et d'une meilleure maîtrise de la dépense publique doit constituer une préoccupation majeure.

Dans ce cadre cette approche comporte une globalisation et une nouvelle spécialisation des crédits.

Elle est fondée sur la *notion de programme* et de *budget programmes* avec pour principe central la globalisation des crédits.

Le programme, qui constitue l'un des fondements essentiels de la réforme budgétaire, est désormais présenté suivant une classification des charges budgétaires fondée sur la nature économique (classification économique, les grandes fonctions de l'Etat (classification fonctionnelle) et les entités administratives (classification administrative). Il regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère, adossés à des objectifs précis et définis en fonction des finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

Dans le même temps cette réforme confère aux ordonnateurs une certaine liberté d'action dans le cadre de la globalisation dont il s'agit. Cependant ils auront, en contrepartie, une plus grande responsabilité dans la mesure où ils auront à répondre des objectifs qui leur sont assignés avec à la clé la réalisation de résultats basés sur des indicateurs de performance.

2. La Gestion Axée sur les Résultats (GAR)

La Gestion Axée sur les Résultats (GAR) repose sur la mise en œuvre :

- d'une planification stratégique avec une dimension pluriannuelle du budget
- d'une plus grande transparence
- d'objectifs à atteindre
- d'indicateurs de performance.

La gestion axée sur les résultats est une approche de gestion fondée sur des résultats mesurables répondant aux objectifs et aux cibles définis préalablement en fonction des services à fournir.

Elle s'exerce dans un contexte de transparence, de responsabilisation et de flexibilité quant aux moyens utilisés pour atteindre les résultats visés.

La GAR est un moyen d'améliorer l'efficacité et la responsabilité de gestion en faisant participer les principaux intervenants à la définition de résultats escomptés réalistes en évaluant les risques en suivant les progrès vers l'atteinte des résultats escomptés en intégrant les leçons apprises dans les décisions de gestion et les rapports sur le rendement.

Les objectifs de la GAR sont de mettre en œuvre :

- La responsabilité des gestionnaires autour d'objectifs prédéfinis mesurés par des indicateurs de performance,

- Le renforcement de l'efficacité de la dépense publique en assurant un lien logique entre les objectifs, les crédits alloués et les résultats attendus,
- Le renforcement de la culture de transparence, de performance et de reddition des comptes,
- La flexibilité quant aux moyens utilisés pour atteindre les résultats escomptés avec notamment la globalisation et la fongibilité des crédits.

La GAR suppose une concentration sur les résultats souhaités en utilisant les données disponibles en vue d'améliorer le processus de décision.

Elle est un moyen d'améliorer l'efficacité et la responsabilité de la gestion :

- en faisant participer les principaux acteurs à la définition de résultats escomptés qui soient réalistes,
- en évaluant les risques,
- en suivant les progrès vers l'atteinte des résultats escomptés.

3. L'approche programme

L'approche programme trouve son ancrage juridique dans la LOLF. Elle se présente comme un processus qui permet au Gouvernement d'articuler et de hiérarchiser les priorités nationales avec le budget de l'Etat et d'atteindre les objectifs de développement dans un cadre cohérent et participatif à travers le budget programme. Celui-ci apparaît donc comme un outil de gestion qui fournit aux autorités budgétaires les informations les plus fiables sur les coûts des actions de l'administration en reliant toutes les dépenses à des objectifs à la fois généraux et spécifiques, en conformité avec les missions de l'Etat et comportant des indicateurs de performance.

Cette approche prévoit de faire passer le budget de l'Etat d'un modèle uniquement structuré par nature de moyens et contrôlé par la régularité au regard de la réglementation, à un modèle également structuré par les objectifs des politiques et contrôlé par les résultats obtenus.

Dans ce cadre, le gouvernement doit définir les « programmes », c'est-à-dire des groupes d'activité cohérents au sein des missions de l'Etat, énoncer des objectifs qui s'attachent à chacun d'eux, affecter globalement des crédits budgétaires à ces programmes en laissant à l'opérateur la responsabilité d'optimiser le rapport entre les résultats et les moyens.

Le programme se caractérise donc par :

- La cohérence de son domaine
- L'exigence de ses objectifs
- La globalisation des moyens
- La responsabilité d'un opérateur

Il constitue un véritable contrat de performance qui couronne et fédère les autres éléments de la nouvelle gestion publique (la généralisation du contrôle de gestion dans les unités opérationnelles, la mise en cohérence des unités d'un même réseau par un système de pilotage au service des finalités qui préserve la responsabilité des composants), en leur donnant tout leur sens.

Le « programmes » jouent un rôle central dans la mesure où ils sont un élément important de l'information parlementaire étant précisé que leur confection est une prérogative qui engage la responsabilité du gouvernement. Ils constituent l'unité de spécialisation des crédits qui s'impose aux ministères.

Ce caractère central des programmes implique qu'ils doivent répondre lors de leur mise en place à des critères de qualité incontestables.

Par ailleurs, l'examen des conditions de leur réalisation doit s'effectuer dans un contexte d'objectivité, de neutralité et de fiabilité.

Le budget programme est décliné en programmes qui sont eux-mêmes déclinés en sous-programmes et actions.

Il est une nouvelle approche de gestion fondée sur des résultats mesurables sur la base d'objectifs et de cibles qui, après avoir été préalablement définis, doivent être atteints. Cette gestion s'appuie sur les éléments définis précédemment en matière de bonne gouvernance qui commande la transparence et la performance de la gestion financière. Ceci doit conduire à la mise en œuvre d'une politique budgétaire ayant pour finalité la maîtrise de la dépense publique pour notamment éviter un déficit budgétaire non soutenable.

Il faut souligner que la LOLF de 2018 a introduit un nouveau principe budgétaire que l'on retrouve dans les standards internationaux. Il s'agit du principe de sincérité appliqué en matière de prévisions à la fois des ressources et des charges. En d'autres termes celle-ci doivent être présentées dans le projet de loi de finances annuelle de manière sincère.

Force est également d'observer que la même LOLF a apporté des modifications non moins significatives à propos de certains concepts. Ainsi la notion de dépenses d'équipement a été remplacée par la notion de dépenses d'investissement. Ces dernières sont prévues dans le budget par des autorisations d'engagement et de crédits de paiement. L'autorisation d'engagement s'étant substituée à celle d'autorisation de programme. Enfin, et toujours au titre des changements intervenus par rapport à la loi 84-17, la LOLF contient une mesure selon laquelle les lois de finances ne doivent aucun cas insérer une disposition qui n'entrent pas dans l'objet de ces lois. C'est que l'on appelle l'interdiction des 'cavaliers budgétaires'.

4. Les techniques de la performance

Comme cela a été souligné, le programme constitue la nouvelle spécialisation budgétaire. Il doit dès lors être adossé à une stratégie, à des objectifs et à des indicateurs de performance quantifiés. Tous ces éléments doivent figurer dans des documents qui sont à concevoir. Il s'agit en l'occurrence des projets annuels de

performances (PAP) à annexer au projet de loi de finances. Ainsi chaque programme doit disposer de son PAP accompagné des indicateurs de performance.

Le PAP sera évalué à travers les résultats qu'il a produit et présentés au sein du rapport annuel de performance (RAP) qui lui sera annexé au projet de loi de règlement relatif à un exercice bien déterminé. Il s'agit de rendre compte des résultats obtenus par rapport à ceux qui avaient été escomptés dans le PAP au titre du même exercice.

5. Les comptes de l'Etat

Jusqu'à et en vertu des dispositions de la loi 84-17, l'Etat tient une comptabilité budgétaire de caisse qui consiste à calculer à la fin de l'exercice les recettes et les dépenses telles que celles-ci ont été encaissées ou dépensées au cours de ce même exercice sans les rattacher à l'exercice auquel elles se rapportent réellement.

La LOLF de 2018 a, tout en reconduisant cette comptabilité, a désormais introduit deux autres types de comptabilité. Il s'agit en l'occurrence de la comptabilité générale et la comptabilité de l'analyse des coûts.

En ce qui concerne la première qui est une comptabilité des droits constatés ou patrimoniale, elle a pour objet de refléter de manière régulière et sincère une image fidèle du patrimoine de l'Etat et de sa situation financière. Elle est fondée sur le principe du rattachement à un exercice des charges et ressources s'y rapportant, qui ont pu être payées ou perçues l'année précédant ou suivant l'exercice en cause.

Quant à la comptabilité d'analyse des coûts, et selon l'article 65 de la LOLF/2018, elle est *''destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes''*.

IV- LE CONTENU DU PROJET DE LOI DE FINANCES

1. Une plus grande transparence et lisibilité des lois de finances

Dans de nombreux pays, les lois de finances comportent des états donnant le maximum d'indications sur les composantes budgétaires. Parmi ces indications, il convient de citer, à titre d'exemple, la liste complète de tous les impôts et taxes perçus pour le compte de l'Etat et des collectivités locales. Il en est de même des comptes d'affectation spéciale, des comptes de prêts et avances ainsi que des opérations de trésorerie afférentes aux prévisions de remboursement de la dette en capital et aux prévisions d'emprunts et enfin de la description de l'équilibre budgétaire.

La LOLF de 2018 dans sa structuration en quatre parties, a introduit dans la dernière plusieurs états relatifs pour l'essentiel aux comptes spéciaux du trésor, à l'équilibre budgétaire, à la liste complète des impôts, aux taxes parafiscales, aux prélèvements obligatoires autres que fiscaux et ainsi qu'aux dépenses fiscales dont le montant correspond aux incitations fiscales accordées en particulier dans le cadre des de la promotion de l'investissement.

Les documents se composent de trois catégories qui correspondent aux différentes lois de finances en vigueur, à savoir :

- La loi de finances de l'année (loi initiale),
- La loi de finances rectificative (au lieu de complémentaire),
- La loi de règlement (budgétaire).

2. Les documents accompagnant le projet de loi de finances

La composante des documents accompagnant le projet de loi de finances a été renforcée par rapport à ce que prévoyait la loi 84-17. Ainsi on peut observer qu'en plus bien évidemment d'un rapport sur les perspectives économique, sociale et

financière, d'autres documents non moins importants sont prévus dans cette loi organique relative aux lois de finances de 2018.

Ces documents divers et variés, ont pour objet de donner le maximum d'informations en particulier aux parlementaires en vue d'en apporter toutes les explications sur la portée des mesures envisagées et proposées par le pouvoir exécutif pour l'année suivante et à moyen terme.

V- LE CONTROLE DES DEPENSES PUBLIQUES

La GAR donne une autre dimension au contrôle des finances publiques. Ce contrôle a plusieurs composantes : le contrôle *a priori* interne et externe et le contrôle *a posteriori* qui visent notamment la prévention et la détection des risques pour une plus grande soutenabilité budgétaire.

En outre les différents types de contrôle sont rattachés à des référentiels qui sont en général les suivants :

- Un référentiel de règles, qui contrôle la conformité par rapport à des règles appelées la vérification,
- Un référentiel de critères de qualité qui concerne les règles de qualité des prestations des services,
- Un référentiel de résultats, à partir d'objectifs chiffrés et d'indicateurs, qui correspond au contrôle ou à l'audit de gestion,
- Un référentiel de pertinence par rapport aux finalités qui ont été fixées et donc par rapport aux politiques publiques dont il faut assurer l'évaluation.

A l'évidence le contrôle repose sur l'idée que les deniers publics appartiennent à la collectivité nationale et qu'il convient d'en faire un bon usage. Il met en jeu plusieurs acteurs qui engagent leur responsabilité.

Mais il s'est avéré que le seul contrôle de régularité et de conformité est insuffisant par rapport aux objectifs fixés par l'Etat. C'est pourquoi il convient de concevoir aussi un type de contrôle qui doit assurer la bonne utilisation des allocations de ressources conformément à leur objet.

Un contrôle budgétaire interne doit donc être mis en place pour permettre tout d'abord aux responsables ministériels d'avoir une meilleure vision d'ensemble des enjeux et des risques ayant un impact budgétaire et d'optimiser les choix de gestion en fonction des priorités sectorielles, pour *in fine* améliorer la performance des politiques publiques.

Ceci permettra de fluidifier et de sécuriser les processus de gestion, tout en réduisant les délais de réalisation des activités, donc les coûts, de clarifier et sécuriser les opérations assignées aux agents, de définir des organisations et des calendriers de travail connus et respectés, d'alléger les tâches par la mutualisation des bonnes pratiques et le partage d'un socle commun de méthodes prédéfinies.

Le contrôle budgétaire interne doit pouvoir rechercher la meilleure adéquation possible aux risques et aux enjeux associés. Il s'appuie sur une cartographie des risques budgétaires, recensant les principaux risques auxquels le ministère est réellement exposé compte tenu des processus et des contrôles qu'il met en œuvre.

Concrètement, à partir d'une revue des processus budgétaires, des types de dépenses et des outils, les travaux permettent d'identifier les risques dans la réalisation des activités pouvant affecter l'atteinte des objectifs de qualité de la tenue de la comptabilité budgétaire ou de soutenabilité budgétaire.

Enfin, il est à relever que la LOLF a apporté des modifications en ce qui concerne le concours de la Cour des comptes à propos de la loi de règlement. Désormais celle-ci établit, non pas un rapport d'appréciation comme prévu par la loi 84-17, mais deux rapports qui sont :

- Un rapport relatif aux résultats d'exécution de la loi de finances de l'exercice concerné,
- Un rapport relatif à la certification des comptes de l'Etat.

CONCLUSION

La Loi organique relative aux lois de finances est l'expression de la modernisation des finances publiques dans la mesure où, en se référant aux standards internationaux, de nouveaux principes, méthodes et règles y ont été introduits. Ceux-ci sont de nature à permettre aux finances publiques d'atteindre des objectifs et des résultats sur la base de la performance.

La situation financière au demeurant plus que contraignante en raison des ressources budgétaires limitées commande, à l'évidence, d'une part, une mobilisation des ressources à caractère fiscal hors hydrocarbures dans les meilleures conditions possibles, et d'autre part, une plus grande rigueur et une maîtrise de la dépense publique afin d'assurer une soutenabilité budgétaire à tous égards.

Cette dernière doit également résulter d'un contrôle approprié des dépenses publiques qui est à renforcer par la recherche d'une meilleure allocation des ressources.