

REFORME BUDGETAIRE EN ALGERIE : VERS UNE GOUVERNANCE AXEE SUR LA PERFORMANCE, partie2

Nacer DADDI-DDOUN

Professeur à l'ESC et directeur du laboratoire

Moussa OUDAI

Doctorant à l'ESC et membre au laboratoire

Résumé:

Ce travail fait en deux parties, se veut d'étudier les premiers pas dans l'introduction du Nouveau Management Public en Algérie. Se basant, entre autre, sur la Modernisation des Systèmes Budgétaires et visant l'accroissement de la performance de la gestion publique.

Cela est entrevu se faire à travers la transposition des méthodes de management prévalant dans le secteur privé, comme par exemple le contrôle de gestion et la gestion budgétaire, ainsi que d'autres outils comme les International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) inspirées essentiellement des normes de la comptabilité financière (IAS et IFRS).

Cette deuxième partie s'intéresse au changement des règlements et des pratiques, a été précédée par une première touchant aux fondements théoriques de ce changement dans le numéro onze de cette revue.

Mots clés : nouveau management public, modernisation des systèmes budgétaires, performance, pratiques de gestion publique, contrôle de gestion.

ملخص:

يهدف هذا العمل الذي يأتي في قسمين، إلى دراسة الخطوات الأولى للدخول إلى الإدارة العمومية الحديثة. وهو من بين ما يعتمد عليه تحديث النظام الموازني بهدف زيادة أداء التسيير العمومي.

هذا يفترض لتحقيقه تمرير طرق الإدارة المستعملة في القطاع الخاص إلى الإدارة العمومية، مثلا مراقبة التسيير، التسيير الموازني، المحاسبة، وكذلك تقنيات أخرى المعايير الدولية للمحاسبة العمومية (IPSAS) المقتبسة أساسا من المعايير الدولية للمحاسبة المالية (IAS, IFRS).

هذا الجزء الثاني حول تغير الأنظمة والتطبيقات في الجزائر، قد سبقه جزء إهتم بالأصول النظرية والواقعية لهذا التغير في العدد الحادي عشر من المجلة.

الكلمات المفتاحية: الإدارة العمومية الحديثة، تحديث الأنظمة الموازنية، الأداء، تطبيقات التسيير العمومي، مراقبة التسيير.

Introduction :

Force est de constater que la notion de gouvernance n'a cessé d'évoluer à travers le temps. Durant la période des années quarante, la gouvernance apparaît comme un thème relevant plus particulièrement de la stratégie. Au milieu des années quatre-vingt, la gouvernance est associée à la finance. A partir des années 2000, suite à la falsification de certains comptes de sociétés américaines, la gouvernance est devenue une thématique rattachée à la comptabilité. Aujourd'hui, la notion de gouvernance est rattachée essentiellement aux dispositifs introduits par le nouveau management public (NMP), avec un principe objectif portant sur la performance, soit l'efficacité dans la réalisation des objectifs, l'économie dans l'allocation des moyens et l'efficacité dans l'usage des ressources disponibles.

Cet axe fondamental de la gouvernance orientée plus précisément vers la performance est garanti par une série de principes, qualifiés de principes moyens, à savoir ; la transparence, la participation dans prise de décision et la responsabilisation des gestionnaires.

Par ailleurs, il importe de souligner que chaque pays aspire vers un modèle de gouvernance budgétaire plus stratégique, plus transparent et plus responsable en vue non seulement de réduire l'asymétrie d'information signalée par la théorie d'agence entre l'agent et le principal mais aussi d'évaluer les résultats attendus et réalisés des politiques budgétaires (Références...). C'est dans ce climat de recherche de gouvernance budgétaire axée sur la performance que s'est émergée la notion de Modernisation des Systèmes Budgétaires (MSB) en Algérie.

A cet effet, cette nouvelle tendance permettra d'évoluer la culture des administrations publiques du management des moyens et de procédures au management d'objectifs et de responsabilités, de renforcer le contrôle parlementaire avec une plus grande transparence et un suivi plus efficace des résultats de l'action publique ainsi que de mettre en horizon à moyen terme le pilotage des finances publiques, parce que l'efficacité de l'action publique s'évalue au-delà de l'année budgétaire.

C'est dans cette atmosphère que le budget de l'Etat prétend de passer d'une optique organisée par nature de moyens, contrôlé via la

conformité avec les autorisations budgétaires, à une optique organisée par objectifs, contrôlé selon le niveau d'atteinte des résultats attendus. Dans ce même sens que ce présent travail de recherche examinera les dispositifs managériaux et juridiques assurant la gouvernance axée sur la performance.

1. LES MECANISMES MANAGERIAUX ASSURANT LA GOUVERNANCE AXEE SUR LA PERFORMANCE

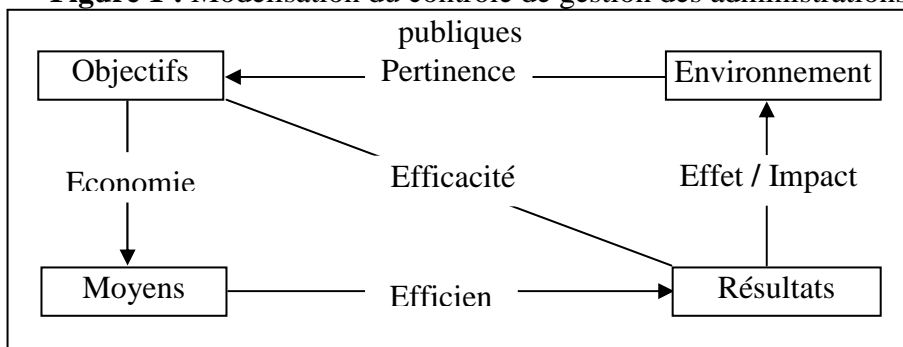
Certes, les méthodes de management public émanant du secteur privé constituent la boîte à outils de la gouvernance axée sur la performance. Ces méthodes sont connues sous la dénomination Nouveau Management Public (NMP) ou Nouvelle Gestion Publique (NGP), visant essentiellement l'accroissement de l'efficacité de la gestion des deniers publics.

1.1. Le contrôle de gestion en MP

Martinet et Silem (2005, p. 276) définissent le contrôle de gestion des administrations publiques comme un ensemble de procédures permettant de fournir aux gestionnaires, les éléments fondamentaux à la maîtrise de la compatibilité entre les choix stratégiques et les actions courantes. Bartoli (2005, p. 144) place la fonction du contrôle de gestion au cœur de la triade Objectifs, Moyens et Résultats. En d'autres termes, les relations entre lesdites composantes représentent le triangle du contrôle de gestion. Autrement dit, le système Economie-Efficience-Efficacité composant la performance des administrations publiques.

Dans ce sillage, l'économie indique les conditions d'adéquation entre les objectifs et les moyens en termes de coûts, qualité et délais. L'efficience retrace le rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus (proche de la notion de productivité). L'efficacité porte sur le rapprochement entre les résultats obtenus et les objectifs tracés.

Figure 1 : Modélisation du contrôle de gestion des administrations



Source : Charpentier et Grandjean, Secteur public et contrôle de gestion, Paris, Editions d'organisation, 1998, p 30.

Par ailleurs, chaque entité publique représente un processus d'actions qui devrait refléter les objectifs à atteindre, retracer les moyens mis en œuvre et rendre compte des résultats obtenus. Cette reddition des comptes dans le cadre du NMP appelle notamment les indicateurs de performance quantifiant et/ou qualifiant la pertinence de tout ou partie d'un système par rapport à une norme interne ou externe ou bien à un plan stratégique déterminé et accepté par les différents acteurs.

D'une façon symptomatique, Charpentier et Grandjean (1998, p. 30) modélisent les chevauchements desdites composantes par rapport à l'environnement à l'effet d'évaluer la pertinence de l'action publique, tel que l'illustre la figure citée ci-après :

1.2. La comptabilité budgétaire en MP

Par définition, le budget est l'expression chiffrée d'un programme d'actions d'une organisation. Ce programme est fréquemment placé dans une perspective pluriannuelle en vue de pérenniser les objectifs de la politique budgétaire, d'optimiser l'allocation des ressources et d'améliorer la pertinence des actions publiques. Cet instrument de programmation axée sur les résultats est dénommé par la banque mondiale (1998, p. 30) ; Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT).

Dans ce contexte, le CDMT présente un programme cohérent d'objectifs stratégiques, sur lequel les ministères définissent la répartition et l'emploi de leurs ressources pour la concrétisation de la politique du Gouvernement. En fait, pour Raffinot et Boris (2006, p.

107), le processus CDMT doit s'insérer dans le cycle d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques aussi bien au niveau global que sectoriel. En effet, le CDMT global désigne un cadrage macro-économique, des projections définies via des agrégats budgétaires en ressources et emplois (cadrage macro-budgétaire). Par contre, le CDMT sectoriel présente un programme sectoriel pluriannuel de dépenses, assortis d'objectifs et d'indicateurs de performance pour justifier et poursuivre l'exécution des actions publiques dans la limite des plafonds de crédits alloués aux ministères.

Au plan gouvernemental, le CDMT selon Hazim (2007, p.5) permet d'une part, d'assurer la pérennité des équilibres macroéconomiques, notamment, la cohérence entre les stratégies sectorielles des ministères et la stratégie gouvernementale traduite dans les lois des finances et d'autre part, de garantir une meilleure visibilité sur l'évolution des dépenses publiques et leur compatibilité avec la maîtrise du déficit budgétaire qui se concrétise par la mise en place de lois de programmation pluriannuelle.

Au plan sectoriel, le CDMT permet non seulement d'assurer l'adéquation entre les objectifs sectoriels et les enveloppes budgétaires ouvertes à l'indicatif de chaque département ministériel mais aussi d'éclaircir la visibilité en matière de programmation budgétaire pluriannuelle par l'instauration de dispositifs de contractualisation des objectifs et moyens à savoir les contrats de performance, accompagnant le processus de décentralisation budgétaire.

1.3. La comptabilité générale en MP

Au fil des années 1990 à ce jour, une série de succession de crises financières a secoué autant d'Etats dont principalement ceux composant la zone Euro. Ces crises ont engendré des conséquences négatives sur le reste du monde tel que l'instauration des politiques d'austérité budgétaire et ont révélé clairement la fragilité des systèmes de reporting des finances publiques de plusieurs pays. Dans cette situation et afin d'éviter les risques d'interférence des systèmes financiers, le besoin de définition d'un référentiel comptable international pour les comptes publics (Lamarque, 2005, p.165), s'est traduit par la création au sein de l'IFAC (Fédération Internationale des Professionnels de la comptabilité), d'un comité du secteur public chargé de définir les normes comptables et jouant le même rôle que

l'IASB (International accounting standards boards) pour le secteur privé.

Ces normes, dites IPSAS (International Public Sector Accounting Standards), ont pour but l'amélioration de la qualité de l'information financière des administrations publiques et ce, par la transposition dans le secteur public des normes comptables internationales IAS (International Accounting Standards) et IFRS (International Financial Reporting Standards) appliquées aux entreprises.

Par ailleurs, la mise en place des normes comptables internationales du secteur public citées précédemment (IPSAS) instituent la comptabilité générale. Celle-ci est tenue en partie double à l'opposé de la comptabilité budgétaire qui enregistre les opérations comptables seulement en partie simple. La comptabilité générale comporte en outre des opérations de recettes et de dépenses composant la comptabilité budgétaire, des opérations qui ne donnent pas lieu à des flux de trésorerie tels que les dotations aux amortissements, aux provisions et les dépréciations des stocks.

A ce titre, la comptabilité générale (des Robert et Colibert, 2008, p. 97) retrace les opérations de charges et de produits ainsi que celles de nature patrimoniale rattachées au bilan à savoir les immobilisations, les stocks, les comptes de tiers et les comptes financiers. En effet, cette comptabilité permet aux acteurs intervenant dans la chaîne de préparation, d'exécution et de contrôle des actions publiques d'avoir une connaissance immédiate et exhaustive de la situation financière et patrimoniale de chaque entité publique avant de prendre toute sorte de décision.

1.4. La comptabilité d'analyse des coûts en MP

Le contrôle de gestion se nourrit principalement des données fournies par la comptabilité d'analyse des coûts des actions publiques. Dans ce sens, la maîtrise des coûts est indispensable pour mesurer et évaluer les performances des orientations stratégiques réalisées par les entités relevant de la sphère publique et attendues par les usagers du service public.

Comme en comptabilité analytique des entreprises, l'examen des coûts de chaque action dans les administrations publiques est déterminé à travers des méthodes d'analyse des coûts complets et des

coûts partiels. Pour rappel, les méthodes des coûts complets incluent les coûts réels (sections homogènes), l'analyse des coûts par activité (ABC) et l'imputation rationnelle des frais fixes (IRFF). Tandis que, les méthodes des coûts partiels se mêlent aux coûts variables et coûts variables spécifiques.

Pour Lemarchand (2000, p. 84), l'analyse des coûts complets s'intéresse à l'intégralité des coûts afférents à une action publique. L'analyse des coûts par activité consiste à mettre en évidence les activités proprement dite plutôt que les structures. L'analyse des coûts variables (Cohen, 2000, p. 17) ne permet d'imputer à une action que les charges variables y correspondantes. L'analyse des coûts variables spécifiques permet de mesurer la contribution de l'utilisateur à la couverture des charges fixes.

Cette nouvelle technique qui sera inéluctablement transposée au secteur public en Algérie, permettra une meilleure connaissance des coûts des services publics, et représente un outil pertinent dans l'évaluation de la performance des choix stratégiques ainsi que dans le pilotage des politiques publiques. A ce titre, elle jouera un rôle essentiel en matière du respect des principes de la gouvernance axée sur la performance, notamment, la transparence des coûts, la responsabilisation des gestionnaires des deniers publics ainsi que la participation dans l'élaboration de la politique budgétaire.

1.5. La gestion financière en MP

Les trois types de comptabilités développées précédemment sont des techniques quantitatives permettant l'élaboration des prévisions budgétaires, la production des états financiers et la connaissance des coûts des actions publiques. La gestion financière est une technique d'exploitation des données produites par lesdites comptabilités afin de répondre à certaines interrogations fondamentales concernant les perspectives de la situation financière des administrations publiques.

Comme dans le secteur privé, le but primordial de la gestion financière dans la sphère publique est de porter à la connaissance des tiers (fournisseurs, prêteurs, gestionnaires,...etc) des indicateurs sur la santé financière de l'organisation et de leur faire observer un diagnostic et un pronostic relatifs aux performances financières.

Certes, les méthodes et instruments de la gestion financière des administrations publiques sont importés de celle des entreprises à savoir l'analyse des équilibres financiers par l'étude du fonds de roulement, du besoin en fonds de roulement et de la trésorerie. L'analyse des ratios de structure financière, de rotation et de rentabilité. L'évaluation des projets par l'examen de la valeur actuelle nette (VAN), du taux de rentabilité interne (TRI), et de la méthode PERT (program « ou project » evaluation and review technique), qui signifie technique d'évaluation et d'examen de programmes ou de projets.

Pour Chamblay (2008, p. 50), même la comptabilité nationale est, aujourd'hui, devenue une branche de la gestion financière eu égard de la schématisation globale, détaillée et chiffrée de l'économie nationale. Cette comptabilité porte essentiellement sur la présentation des circuits économiques et l'évaluation des agrégats permettant l'analyse de la politique économique. A titre d'illustration, le PIB par habitant est un indicateur important de mesure du développement de la richesse d'une économie.

1.6. Le système de contrôle interne et externe de l'information en MP

Incontestablement, l'objectif des administrations publiques se diffère de celui des entreprises privées notamment en matière rentabilité économique. En fait, la mission vitale des administrations publiques (Beauregard, 2003, p. 1) est de fournir aux usagers publics des services répondant à leurs besoins dans la limite des enveloppes budgétaires disponibles. Dans chaque pays, les richesses nationales appartiennent à la population. A cet effet, la mise en place des systèmes de contrôle interne et externe des deniers publics est nécessaire pour s'assurer de la fiabilité des informations fournies par les gestionnaires aux organes de gouvernance issus essentiellement des choix de la population.

Dans ce cadre, le nouveau courant du management public (Matheson et Kwon, 2003, p. 12) opte pour une évaluation des gestionnaires axée sur les finalités, autrement dit sur les résultats de l'action publique, plutôt que sur l'utilisation des ressources, c'est-à-dire la consommation des crédits. Ce passage d'une gestion axée sur les moyens vers une gestion axée sur les résultats est accompagné d'une responsabilisation des gestionnaires notamment via la réédition des

comptes. A cet égard, un système de contrôle interne et externe de l'information s'interprète comme un ensemble de mécanismes assurant la fiabilité de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité des activités au regard aux objectifs tracés, aux moyens mis en œuvre et aux résultats de l'action publique.

A ce titre, le contrôle interne permettra aux gestionnaires de s'assurer de la performance des missions qui leurs sont attribuées, de la fiabilité des rapports financiers et du respect de la législation et de la réglementation en vigueur. A vrai dire, le contrôle interne s'étend non seulement aux activités financières mais aussi aux activités non financières c'est-à-dire un contrôle axé sur les performances portant sur l'optimisation de l'utilisation des ressources et la maximisation des résultats de l'action publique.

Cependant, le contrôle externe évalue le contrôle interne, en vue de s'assurer de la cohérence de la planification des objectifs, de la budgétisation et de l'usage des moyens mis en place et de la conformité des résultats réalisés aux lois de programmation définissant la stratégie poursuivie par le Gouvernement et le Parlement, ainsi que leur correspondance avec les réalités des normes de bonne conduite et de gouvernance.

1.7. Le système d'information intégré de gestion des finances publiques

La notion système d'information intégré de gestion a émergé aux Etats-Unis au fil des années soixante sous la dénomination Management Information System (MIS). Couleau-Dupont (2007, p. 19) définit le système d'information intégré en tant que un ensemble cohérent d'éléments permettant de collecter, de traiter des données et de communiquer des informations afférentes à l'organisation.

La collecte des données s'intéresse à l'acquisition et à l'enregistrement de ces dernières sous la forme de bases de données stables et durables. Le traitement des données correspond à la transformation du contenu ou de la forme des données en informations susceptibles à la prise de décision par, notamment, l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC). La communication se focalise sur la diffusion de l'information aux

différents acteurs ayant un lien avec les objectifs visés surtout les preneurs de décisions.

Les technologies de l'information et de communication (TIC) revêtent, sans doute, une importance particulière permettant essentiellement l'exploitation des données et des informations issues de sources multiples à l'occurrence des Progiciels de Gestion Intégré (PGI) ou encore en anglais Entreprise Resource Planning (ERP) qui regroupent au tour d'une seule plateforme normalisée toutes les fonctions de pilotage d'une organisation.

En effet, le système d'information intégré de gestion des finances publiques contribue à la gouvernance des administrations publiques et fournissant des indicateurs de performance qui aident à la prise de décision ainsi que au pilotage des actions publiques. A ce titre, ce système permet non seulement de détecter en temps réels les dysfonctionnements de l'organisation mais également de coordonner l'activité des différentes structures en relevant.

2.LES MECANISMES JURIDIQUES DE LA GOUVERNANCE AXEE SUR LA PERFORMANCE

L'article 123 de la constitution algérienne de 1996 prévoit la mise en place d'une loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui remplacera certainement la loi n° 84-17 du 07 Juillet 1984 relatives aux lois de finances. Sans doute, la constitutionnalisation de ce dispositif a pour but l'instauration d'une nouvelle gouvernance axée sur la performance.

2.1. La juridicisation des principes de la gouvernance axée sur la performance

La mise en place d'un ancrage juridique permettant la concrétisation d'une gouvernance orientée vers la performance dans les administrations publiques requiert plus précisément, l'adoption d'une loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qui viserait essentiellement à dépasser l'asymétrie d'information signalée par la théorie de l'agence, qui entoure la relation du principal ayant le pouvoir de décision et l'agent qui l'en exécute.

Cette relation d'agence réside non seulement entre le politique qui fixe les objectifs et l'administration qui délivre la prestation de service public mais aussi entre les différents paliers successifs composant

l'administration dont lesquels figure une délégation d'un certain pouvoir de décision. Cette orientation dirigée en faveur du nouveau management public (NMP) met l'accent que les agents publics doivent se préoccuper plutôt sur les résultats de l'action publique que sur le respect des textes décrivant les procédures comment dépenser.

Dans cette logique, la LOLF implanterait une nouvelle vision de gestion des deniers publics basée sur les résultats de l'action publique, à l'effet d'accorder une puissance juridique et législative à ces principes directeurs issus notamment de la gouvernance axée sur la performance, à savoir; la pluri-annualité des choix stratégiques des finances publiques, la transparence budgétaire, la performance des politiques publiques, la responsabilisation des gestionnaires, la participation dans la prise de décision lors d'élaboration de la politique budgétaire ainsi que la sincérité des prévisions budgétaires et des comptes financiers.

A vrai dire, la stratégie de finances publiques a une essence pluriannuelle (Barilari, 2007, p.148), assortie d'objectifs mesurés et évalués moyennant des indicateurs de performance bien déterminés et accessibles afin d'assurer tant une meilleure transparence budgétaire qu'un renforcement de l'imputabilité des gestionnaires.

Outre les nouveaux principes cités précédemment qui devraient être mis en place quand la LOLF verra le jour, l'inscription de la sincérité est indispensable d'une part, au plan budgétaire ou prévisionnelle, afin d'éviter toute dissimulation ou intention de fausser les ressources et les charges de l'Etat ainsi que l'équilibre qui en résulte lors de l'élaboration de la lois de finances, et d'autre part, au plan comptable, pour imposer la sincérité des comptes comme élément déterminant de l'exactitude de la comptabilité (Michel, 2007, p. 88) ayant permis la production de la loi de règlement budgétaire.

2.2. La standardisation de la nomenclature de la politique budgétaire

En matière des recettes, les dispositions de l'article 11 de la loi n° 84-17 du 7 Juillet 1984, citée précédemment, prévoient une classification sommaire des ressources selon leur provenance sans distinction précise du régime d'exécution propre pour chaque catégorie. A contrario, les lois de finances initiales ou

complémentaires disposent d'une autre classification complètement différente qui s'opère suivant la nature juridique de l'impôt.

En matière des dépenses, les dispositions de l'article 20 de ladite loi n° 84-17 du 7 Juillet 1984, stipulent que les crédits ouverts par la loi de finances sont affectés et spécialisés par chapitre ou par secteur, selon le cas, groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination, conformément aux nomenclatures fixées par voie réglementaire. A ce titre, cette voie règlementaire sur le plan juridique, réclame la mise en place d'un décret exécutif, qui jusqu'aujourd'hui n'est pas encore pris en application.

Néanmoins, la nomenclature pratiquée actuellement des dépenses distingue entre celles relevant du fonctionnement et celles portant sur l'équipement. En vertu des dispositions de l'article 24 de loi n° 84-17 précitée, les dépenses de fonctionnement sont groupées sous quatre titres énumérés de un à quatre : Charges de la dette et dépenses en atténuation des recettes, dotations aux pouvoirs publics, moyens des services, et interventions publiques. Par ailleurs, suivant les termes de l'article 35 de la même loi, les dépenses d'équipement sont groupées en trois titres énumérés de un à trois : Investissements exécutés par l'Etat, subventions d'investissement accordées par l'Etat, et autres dépenses en capital.

Dans ce cadre, il est important de mettre en lumière que les mêmes insuffisances afférentes à la nomenclature de dépenses sont, aussi, constatées en France, et rattrapées en date du 1er août 2001 lors de l'adoption de la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances (LOLF), qui prévoient la mise en place d'une nomenclature de dépenses standardisée par nature économique et par destination.

La nomenclature par nature économique de la dépense comprend désormais sept titres dénombrés de un à sept fusionnant aussi bien les anciennes rubriques du fonctionnement que celles de l'équipement : Les dotations des pouvoirs publics, les dépenses de personnel, les dépenses de fonctionnement (autres que celles de personnel), les charges de la dette de l'Etat, les dépenses d'investissement, les dépenses d'intervention, et les dépenses d'opérations financières.

La nomenclature par destination permet de préciser le contenu et la finalité de la dépense par programme et par action mais également

d'identifier au sein du programme les crédits ayant une même finalité. Ce programme correspond généralement à une politique sectorielle (Bouvier, 2005 p. 11) qui devrait être associé d'objectifs assortis d'indicateurs de performance pour évaluer le niveau de gouvernance.

A la différence des titres et des chapitres qui indiquent la nature de la dépense, une action identifie précisément sa destination qui pourrait abriter des crédits visant un public particulier d'usagers, un service ou un mode particulier d'intervention de l'administration.

En complément, l'action est assortie d'objectifs à atteindre et d'indicateurs de mesure de performance qui lui sont spécifiques mais définis globalement par le programme étant considéré comme l'unité de spécialité des crédits et le niveau d'autorisation de la dépense. En outre, il importe de mettre en exergue que l'action constituerait le pivot fondamental ou plus exactement le gouvernail de la comptabilité d'analyse des coûts prédéveloppée.

En revanche et au plan opérationnel, la détermination des programmes (Lacaze, p. 44) qui se déclinent en actions est subordonnée aux finalités d'intérêt général pour pouvoir garantir une meilleure gouvernance des deniers publics et ce, à travers l'évaluation omniprésente et permanente de la performance des résultats attendus des choix stratégiques pris par les différents décideurs.

2.3. L'objectivation des documents de la politique budgétaire

Depuis 1984, le système budgétaire algérien a mis en place une politique budgétaire matérialisée essentiellement par la loi de finances de l'année, qui prévoit et autorise annuellement l'ensemble des dispositions relatives aux charges et aux ressources de l'Etat, dont l'évaluation financière est présentée dans trois annexes :

- L'état « A » : Recettes définitives appliquées au budget de l'Etat ;
- L'état « B » : Répartition par département ministériel des crédits ouverts au titre du budget de fonctionnement ;
- L'état « C » : Répartition par secteur des dépenses a caractère définitif.

Concrètement, ces deux derniers états se déclinent, aussi, respectivement en :

- Décrets de répartition des crédits par chapitre, qui seront traduits en fascicules budgétaires par article pour les entités dotées de l'autonomie financière.

- Décisions portant autorisations de programmes (AP) et crédits de paiement (CP) par chapitre, par mode de gestion (PSC, PSD, PCD), par gestionnaire (Ministre, Wali,...), et par programme (PSRE, PCSC, PCCE,...).

L'analyse de ces documents budgétaires, comme leurs dénominations l'indiquent, montre une gestion fragmentée des dépenses de fonctionnement de celles de l'équipement. Le décret de répartition des crédits qui devrait être le reflet des stratégies sectorielles poursuivies, est consacré exclusivement aux dépenses de fonctionnement par nature économique sans aller à leur destination ou à l'intégration des dépenses d'équipement.

En fait, les fascicules budgétaires se limitent seulement, au titre de chaque année, à la répartition détaillée par article des dépenses de fonctionnement, accompagnés d'une répartition des effectifs de personnel par grade et sans aucune information sur les dépenses d'équipement.

En revanche, ces dépenses d'équipement présentent un caractère pluriannuel grâce aux autorisations de programmes (AP) mises en place par des décisions financées annuellement par des crédits de paiement (CP). Compte tenu que les stratégies sectorielles sont d'essence pluriannuelle, la pluriannualisation des crédits s'avère nécessaires aussi aux dépenses de fonctionnement notamment pour l'élaboration du cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) préconisé par la banque mondiale en matière de comptabilité budgétaire.

Dans ce sillage, les documents budgétaires dans le cadre du Nouveau Management Public (NMP) qui sera encadré juridiquement par la LOLF, deviendraient objectifs à travers notamment la segmentation des activités stratégiques et l'hierarchisation des besoins.

Désormais, la loi de finances de l'année appréhende les ressources et les charges de l'Etat, pour chaque année civile, en précisant le montant des crédits des programmes ou des dotations en autorisation d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP).

En appont, les décrets de répartition des crédits concernent éventuellement les dépenses de toutes natures. Dès la promulgation de la loi de finances, il sera procédé par décret, à la répartition détaillée par action des crédits votés par programme conformément à la nomenclature par destination de la dépense. S'agissant des décisions portant autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP), correspondent aux actuelles autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP) élargis, ainsi, aux dépenses de fonctionnement.

Au plan théorique, la nouvelle tendance dans le secteur public vise l'instauration des contrats de performance comme élément déterminant du degré d'atteinte des objectifs. Cette vision émane de la transposition des recommandations de la théorie de l'agence pour éviter l'asymétrie d'information entre les différents agents publics et ce, plus précisément via la mise en place des projets et rapports annuels de performance (PAP, RAP) qui accompagnent respectivement la loi de finances de l'année et la loi de règlement budgétaire.

D'un point de vue d'ensemble, lesdits projets et rapports annuels de performance comprennent essentiellement, selon le cas, les éléments d'information suivants :

- Les objectifs poursuivis, les résultats attendus et obtenus sur un laps de temps déterminé, mesurés au moyen des coûts associés et d'indicateurs de performance.
- La justification de l'évolution des crédits et des effectifs.
- L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement.
- L'analyse des coûts des actions à l'effet d'éclaircir l'ensemble des moyens affectés directement ou indirectement à une politique.
- L'analyse des écarts entre les prévisions et les réalisations.

Au plan pratique, un système d'information intégré de gestion des finances publiques sera réglementé afin de dématérialiser le processus de préparation, d'exécution et de contrôle des crédits budgétaires, en évitant la lourdeur issue des fascicules budgétaires actuels.

2.4. Le cadrage de la préparation de la politique budgétaire

A l'heure actuelle, la préparation de la politique budgétaire pour l'année à venir peut être scindée en quatre phases principales :

- L'orientation de la politique budgétaire ;
- Les négociations budgétaires et l'arbitrage ;
- L'adoption en conseil des ministres ;
- L'approbation du parlement.

Depuis la mise en place de la loi n° 84-17 du 07 Juillet 1984 citée précédemment, l'orientation de la politique budgétaire est dirigée par le Ministre des Finances par une note méthodologique adressée à l'ensemble des Ministres Dépensiers rappelant essentiellement l'évolution des agrégats macroéconomiques, les objectifs prioritaires de notre pays et les conditions de préparation de leur proposition budgétaire ainsi que la date limite y afférente.

Ensuite, ces propositions budgétaires sont transmises plus précisément à la Direction Générale du Budget, dans laquelle des séances de négociation de crédits sont organisées, réunissant les chargés des évaluations pour chaque secteur et les vis-à-vis financiers du Ministère Dépensier concerné. Le Ministère des Finances veille, à cet effet, au respect des instructions contenues dans la note d'orientation. A cet égard, une liste de points d'accord et de désaccord fera l'objet d'un dossier d'arbitrage à soumettre auprès du Premier Ministre.

Comme tout projet de loi, le projet de loi de finances est délibéré en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat puis déposé par le Ministre des Finances sur le bureau de l'Assemblée Populaire Nationale (APN), au plus tard le 30 septembre de l'année préparatoire. Le Parlement adopte la loi de finances dans un délai de 75 jours au plus tard, à compter de la date de son dépôt. Pour être adopté, tout projet ou proposition de loi, doit faire l'objet d'une délibération successive par l'APN et par le Conseil de la Nation.

Toutefois, l'expression actuelle du parlement sur le projet de loi de finances est limitée au vote par ministères. La présentation du budget distingue entre les services votés et les mesures nouvelles. La logique dominante est celle de la reconduction des crédits, affectée d'un pourcentage d'évolution uniforme. Les débats portent plutôt sur les

écarts relatifs à la consommation des moyens que sur les écarts correspondant à la réalisation des objectifs.

A cet effet, le NMP qui sera éventuellement juridicisé par la LOLF, opéra pour une gestion orientée vers les résultats. L'actuelle note méthodologique d'orientation de la politique budgétaire pour l'année à venir, signée par le Ministre des Finances, sera désormais remplacée par une lettre de cadrage signée par le premier Ministre, étant chargé du pilotage de la politique du Gouvernement.

Par la suite, des conférences budgétaires seront organisées à l'effet d'arrêter les lettres de plafonds accordées pour chaque Ministère. Cette nouveauté introduite permettra de procéder à des redéploiements des crédits proposés dans le cadre du plafond défini au sein du même ministère. Une fois le projet de loi de finances est finalisé par le Gouvernement, il sera soumis dans un premier rendez vous à l'appréciation du Parlement en débat dénommé débat d'orientation budgétaire (DOB).

Ce débat d'orientation budgétaire (DOB) permet aux parlementaires de faire valoir leurs observations sur la stratégie des finances publiques, la nomenclature du budget et les indicateurs de performance du prochain projet de loi de finances (PLF). Dans ce même cadre, le Gouvernement sera tenu de présenter un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques.

D'une façon synoptique, ce rapport devra contenir essentiellement les orientations de la politique budgétaire dirigée par le Gouvernement, la liste des programmes, des objectifs et des indicateurs de performance envisagés par le projet de loi de finances de l'année suivante. Il est à signaler que ledit projet rassemble, dans un document unique, l'ensemble des recettes et des dépenses publiques.

A cet égard, le projet de loi de finances (PLF) précité proposera la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État selon un équilibre économique et financier déterminé et sera à l'examen et au vote du Parlement.

Conclusion

La mise en place d'une gouvernance budgétaire axée sur la performance, vise à dépasser l'asymétrie d'information au sein de la sphère publique, entre le principal - le politique, qui fixe des objectifs- et l'agent -l'administration, qui délivre une prestation- étant entendu que le service public n'est pas forcément réalisé dans des conditions allant dans le sens souhaité initialement.

De manière symptomatique, les finances publiques sont traditionnellement considérées comme une science juridique, enseignées dans les facultés de droit. Les aspects économiques ou de gestion des finances publiques apparaissent comme secondaires. Cependant, aujourd'hui, les finances publiques sont rattachées aux sciences économiques et de gestion.

La loi n° 84-17 du 07 Juillet 1984 relative aux lois de finances sera éventuellement remplacée par une loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Pour rappel, la loi n° 84-17 est un texte de droit budgétaire déterminant des règles à respecter. A contrario, la LOLF sera un texte qui pose les fondements d'un nouveau management du budget de l'État, amenant à manifester des objectifs et à fournir un cadre d'action aux agents.

En bref, la gouvernance budgétaire axée sur la performance regroupe un ensemble de dispositifs managériaux et juridiques définissant des normes et de bonnes pratiques n'ayant pas de caractère contraignant aux gestionnaires ainsi que des orientations pour la mise en œuvre de ces normes et pratiques qui peuvent être adaptées au gré des circonstances propres à chaque pays, et dans lesquelles les suivantes :

- ❖ La performance publique ;
- ❖ L'objectivation de la culture des administrations publiques ;
- ❖ La transparence budgétaire ;
- ❖ La responsabilisation des gestionnaires
- ❖ La participation dans la prise de décision.

Cependant, cette gouvernance ne pourrait être atteinte sans la familiarisation des agents publics avec l'ensemble des techniques de gestion utilisées depuis l'aube du vingtième siècle ainsi que leur pratique selon les cas et les besoins, à savoir : le contrôle de gestion, la

gestion budgétaire, la comptabilité générale, la comptabilité d'analyse des coûts ainsi que le système d'information intégré de gestion budgétaire.

En conclusion, l'introduction la modernisation des systèmes budgétaires (MSB) en Algérie retrace entre autre l'introduction du Nouveau Management Public, visant l'accroissement de la performance dans la gestion des deniers publics et nécessitant la mise en place d'un cadrage légal prévu par la constitution.

BLIOGRAPHIE

1. Balsé Maurice, (2000) « Évaluation des politiques publiques et gouvernance à différents niveaux de gouvernement », Cahiers économiques de Bretagne.
2. Banque Mondiale (2003), Vers une meilleure gouvernance au Moyen Orient et en Afrique du Nord, Washington.
3. Barilari André et Bouvier Michel (2004), la nouvelle gouvernance financière de l'Etat, LGDJ.
4. Bartoli Annie (2005), Le management dans les organisations publiques, Dunod.
5. Bartoli Annie (2006), « À quoi tient la spécificité du management public ? » séminaire : « le management public en formation ? », Séminaire des responsables de formation – EN3S Octobre.
6. Bertoni Pascale (2001), Finances publiques, Edition Vuibert.
7. Bouquin H. (1994) Le contrôle de gestion, PU de France, Paris, 5ème éd.
8. Bourque Mélanie, (2007) « Le nouveau management public comme prémisses aux transformations des systèmes de santé nationalisés », Revue de la gouvernance, vol. 4, N° 1.
9. Bouvier Michel, (2004), « Nouvelle gouvernance et philosophie de la loi organique du 1^{er} août 2001 : Aux frontières du réel et de l'utopie », Collection –Administration, gouvernance et décision publique- sous-dirigée par Ali Sedjari, Edition L'Harmattan.
10. Bouvier Michel, « La LOLF, la nouvelle architecture du budget de l'Etat », Cahiers français n° 329 sur le budget de l'Etat et finances publiques, 2005.
11. Chamblay Dominique, «La balance des paiements», Cahiers français n°345.
12. Charpentier Michel et Grandjean Philippe, Secteur public et contrôle de gestion, Editions d'organisation, 1998.
13. Charreaux Gérard, Le gouvernement des entreprises - Théories et faits, Ed. Economica, Paris, 1997.
14. Charreaux Gérard,(2004), « Michael Jensen : la théorie positive de l'agence et ses applications à l'architecture et à la gouvernance des organisations », Cahier du FARGO N° 1041203, Centre de recherche en Finance, Architecture et Gouvernance des Organisations.
15. Charreaux G. et Schatt (2005) « La recherche française en gouvernance d'entreprise :un panorama », Cahier du FARGO n° 1050901, Septembre.

16. Chatrie Isabelle et Uhaldeborde Jean-Michel (1996), « Partenariat public-privé et Développement Territorial », Revue d'économie financière, Paris.

17. Chemla-Lafay Annie et Chol Céline, (2006) « 25 ans de réforme de la gestion publique dans les pays de l'OCDE, convergence et systémique », Rapport, Institut de la gestion publique et de développement économique.

18. Cohen Elie, « analyse financière et comptabilité », Encyclopédie de comptabilité contrôle de gestion et audit, dirigé par Bernard Collasse, Economica, paris, 2000.

19. Daddi-Addoun Nacer (2007) : Gestion et relation d'agence dans l'entreprise publique algérienne, Revue des Reformes Economiques et Intégration en Economie Mondiale n°2.

20. Détrie Jean-Pière, (in Strategor collectif),(2005) politique générale de l'entreprise, Dunod, Paris.

21. Elhachami Nouredine, « L'apport du management à la prise de décision dans l'administration », Administration, gouvernance et décision publique, Sous la direction de Ali Sedjari, Ed. L'harmattan-Gret, 2004.

22. El Qasmi Mohamed Jaouad et Kriouile Abdelaziz, « Vers une nouvelle relation : stratégie / système d'information », Revue de l'innovation dans le secteur public, 2003, vol. 8

23. Gangloff Florence (2007), Le nouveau management public et la bureaucratie professionnelle, Université Montpellier 1 – ERFI.

24. Gilbert P. et D. Conzalez (2000), « Comment intégrer le vivant », L'informatique professionnelle, n° 184.

25. Girard Bernard (2005), Management dans le secteur public, Sciences Po. Octobre.

26. Gode-Sanchez Cécile, (2004) « La démocratie participative, outil d'aide à la décision publique », Administration gouvernance et décision publique, dirigé par Ali Sedjari, Ed. L'harmattan-Gert.

27. Goldet Michel, (2007), Manuel de prospective stratégique, Dunod, Paris,.

28. Hachimi Sanni Yaya (2005), «Les partenariats privé-public comme nouvelle forme de gouvernance et alternative au dirigisme étatique: ancrages théoriques et influences conceptuelles », Revue de l'innovation dans le secteur public, Vol. 10, N° 3.

29. Hazim Jilali M. (2007), « Cadre de dépenses à moyen terme du ministère de la santé 2007/2009 », Séminaire organisé à la direction de la planification et des ressources financières du royaume Maroc, Rebat, le 20 juin.

30. Hood C. (1995), « The New public management in the 1980 s : variations on a theme », *Accounting, Organizations and Society* Vol. 20, N°3.

31. Huron David (1998), « le management public local au regard de la spécificité territoriale française », 14^{èmes} journées nationales des IAE, Nantes.

32. Jensen M. C. and W H Meckling (1976) « Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure », *Journal of Financial Economics*, October, V. 3, No. 4

33. Lamarque Danièle (2005), « De la norme à la performance, les juridictions financières, témoins et acteurs des réformes de la gestion publique », Collection 30 ans de réforme de l'État, Dunod.

34. Lamarzelle Denys (2008), *Le management public en Europe*, Europa, Janvier.

35. Martinet A-Charles, A. Silem (2005), *Lexique de gestion*, Editions Dalloz.

36. Melin L. et Nordqvist M. (2000), « Corporate Governance in Family Firms : The Role of Influential Actors and the strategic Arena », Communication à la conférence de l'ICSB, Brisbane

37. Milot Jean-Paul (2004), « Les nouvelles normes comptables de l'État », *Revue du trésor*, n° 8

38. Nations Unies, (2006), conférence des nations unies sur le commerce et le développement guide des bonnes pratiques en matière d'information sur la gouvernance d'entreprise nations New York et Genève.

39. OCDE (2002), *Transparence budgétaire - les meilleures pratiques*, *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, n° 3.

40. OCDE (2004), *Principes de gouvernement de l'entreprise de l'OCDE*.

41. Pastre (1994): « Le gouvernement d'entreprise, question de méthodes et enjeux théoriques », *revue d'économie financière*, n° 31, p. 18.

42. Ramond Philippe (2007), *De la réflexion stratégique à l'action*, Maxima.

43. Raffinot Marc et Samuel Boris (2006), « Les cadres de dépenses à moyen terme : un instrument utile pour les pays à faible revenu ? », *Stateco*, n° 100.

44. Robert Jean-François et Colibert Jacques (2008), *Les normes IPSAS et le secteur public*, Dunod.

45. Rochet Claude (2007), *L'innovation une affaire d'État*, L'Harmattan.

46. Rouban Luc (2008), « Réformer l'État : Pourquoi et pour quoi ? », *cahiers français* n° 346 sur la réforme de l'État.

47. Skarzynska Maria (2007), *Enjeux de la mise en application des IFRS et des IPSAS en Algérie*, Séminaire organisé à l'IEDF, Koléa.

48. Sigman Carole (2008), impact du nouveau management public sur l'enseignement supérieur russe, Centre Russie, NEI.

49. Simon H.A. (1941): Theories of decisions making in economics and behavioral science. American Economic Review.

50. Simons, R., (1995), Levers of control, Harvard University Press, Boston.

51. Thierry Picq (2006) Qu'est ce que le management? Séminaire : « le management public en formation ? », Séminaire des responsables de formation, EN3S Octobre.

52. Thietar Raymond-Alain (1986), Le management, Presses universitaires de France, 3^{ème} édition.

Textes législatifs et réglementaires:

53. Loi organique n° 99-02 du 08 mars 1999 Fixant l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée populaire nationale et du Conseil de la Nation, ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres du Parlement et le Gouvernement, JORADP n° 15, 9 mars 1999.

54. Loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances, JORF n° 177, 02 août 2001.

55. Loi 84-17 du 07 juillet 1984 relative aux lois de finances, JORADP, 10 Juillet 1984.

56. Loi 90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique, JORADP n° 35, 15 août 1990.

57. Ordonnance n° 59-2 portant loi organique relative aux lois de finances, JORF n° 02, 03 janvier 1959.

58. Décret exécutif n° 92-414 du 14 novembre 1992 relatif au contrôle préalable des dépenses engagées, JORADP n° 82, 15 Novembre 1992.

59. Décret exécutif 95-54 du 15 février 1995 fixant les attributions du ministre des finances, JORADP n° 15, 19 mars 1995.

60. Décret exécutif n° 07-364 du 28 novembre 2007 portant organisation de l'administration centrale du ministère des finances, JORADP n° 75, 2 Décembre 2007

61. Décret exécutif n° 08-34 du 3 février 2008 portant répartition des crédits ouverts, au titre du budget de fonctionnement, par la loi de finances pour 2008, au ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, JORADP n° 6, 6 février 2008.

62. Décret exécutif 08-272 du 06 septembre 2008 fixant les attributions de l'inspection générale des finances, JORADP n° 50, 7 Septembre 2008.