

Publication

«Les finances publiques : l'évolution de la loi de finances en droit Algérien», de M. T. Bouarra, Editions Pages Bleues, Alger 2008.

La préface du Professeur
Mohamed Boussoumah,
Professeur à l'université d'Alger
Benyoucef Benkhedda

Acte politique, économique et social le plus important de la vie nationale, la loi de finances de l'année est quasiment la seule norme signée solennellement par le chef de l'Etat, depuis 1965, en présence des membres du gouvernement¹. Devenue au fil du temps une coutume constitutionnelle, cette pratique de l'ère socialiste s'est perpétuée avec l'avènement du libéralisme en 1989. Alors qu'il pouvait déroger, exceptionnellement, à ce cérémonial en signant la loi de finances pour l'année 2006 dans l'enceinte de l'ambassade d'Algérie à Paris, qui bénéficie du privilège de l'extra-territorialité, en présence du chef de la mission diplomatique, délégué du gouvernement, le Président de la République, Abdelaziz Bouteflika, a abrégé sa convalescence à l'hôpital du Val-de-Grâce pour rentrer au pays à temps, le 31 décembre 2005, pour préserver la symbolique attachée à la promulgation de la loi de finances.

Les crédits, notamment, de fonctionnement et ceux d'équipement n'ont fait que croître au fur et à mesure que le jeune Etat consolidait ses assises et récupérait les richesses nationales détenues par les étrangers, particulièrement les hydrocarbures. La place et le rôle qu'occupent les finances publiques dans le processus de développement du pays sont bien connus aujourd'hui. Il est inutile d'y revenir.

1. Lors de l'hospitalisation du Président de la République en France, de la mi-novembre à fin décembre 2005, la classe politique et la presse nationale s'interrogeaient sur le devenir de la signature de la loi de finances pour 2006 dans le cas où il ne serait pas de retour le 31 décembre 2005. Apparemment ni les conseillers de la présidence de la République, ni les services du secrétariat général du gouvernement n'ont pensé à l'hypothèse évoquée ci-dessus. Rappelons que le général de Gaulle, lors de ses longs périples en Amérique Latine, en Afrique ou ailleurs procédait de la sorte.

Pourtant aucune recherche n'a été consacrée en Algérie à la loi de finances¹. Il est vrai que les finances publiques constituent indubitablement le parent pauvre de la recherche juridique dans notre pays. Ce désintérêt s'explique en partie par la réforme de la licence en droit de 1971 qui a réduit l'enseignement des finances publiques à un semestre. Malgré les correctifs apportés par la suite aux programmes d'enseignement avec l'introduction de la fiscalité au second cycle de la licence, l'engouement pour les finances publiques a été très faible. L'aspect économique des finances publiques a eu plus de succès auprès de nos collègues économistes mais il possède peu d'intérêt juridique, sauf peut être au plan institutionnel.

Mais depuis les réformes économiques, on observe un frémissement qui semble augurer d'une ère nouvelle dans ce domaine. Tout ce qui se rapporte à la fiscalité sous ses diverses facettes, à la préparation, à l'adoption et à l'exécution du budget a fait l'objet de mémoires, sans compter, les travaux réalisés en France². Tout ceci est un indicateur précieux que l'aridité, la technicité, le caractère rébarbatif, voire rebutant des finances publiques ne sont plus ce frein inhibiteur, ce repoussoir décourageant toute recherche en la matière.

La tentative de M. Mohamed Tahar Bouara sur «La loi de finances en Algérie» en est une preuve vivante ! Dans son œuvre il retrace avec minutie l'évolution de la notion de loi de finances sur plus de quarante ans. Tous les textes, sans exception, sont passés en revue et les débats parlementaires sont rapportés fidèlement. Rien n'a échappé à ses investigations. Au bout du compte, il offre aux spécialistes, aux praticiens et aux étudiants en droit un ouvrage de référence et de qualité.

Les constitutions de 1976, 1989 et 1996 utilisent toutes le terme de «budget» sans se référer explicitement ou implicitement à la notion de loi de finances. Or cette notion faisait partie du discours politiques dès l'installation de l'Assemblée nationale constituante de 1962, sans revêtir pour autant une consistance juridique précise. Contrairement à d'autres pays, ayant conquis leur indépendance à la même période que l'Algérie, qui se sont dotés rapidement d'une loi organique comme la Tunisie ou le Sénégal, les pouvoirs publics constitutionnels algériens semblent avoir été soumis à une double attraction qui a vraisemblablement neutralisé, sinon inhibé le processus de décision en la matière. Par référence à la pratique des pays du bloc socialiste, l'exécutif penchait indubitablement vers la vieille formule de

1. A notre connaissance, aucune étude sur la loi de finances proprement dite n'a été effectuée ni dans les facultés de droit d'Algérie, ni à l'Institut national des finances, ni à l'Institut algéro-tunisien d'économie douanière et fiscale. En revanche, les travaux sur la fiscalité sont relativement nombreux.

2. Denideni Yahia, La mise en œuvre de la loi n° 84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances algériennes, thèse, université Paris X, Nanterre, 1999, publiée en 2002 à l'OPU, sous le titre : La pratique du système budgétaire algérien.

budget dont l'objet s'articulait principalement vers la planification économique et secondairement vers l'action administrative. Tout en se plaçant dans le cadre de l'option socialiste, le parlement, lors des débats sur le vote du budget, réclamait avec insistance l'instauration d'une loi spéciale des finances, sans se rendre compte peut-être que l'existence d'un cadre juridique plus ou moins rigide risquait de retarder l'action économique de la puissance publique. Au regard du grand défi du développement économique et social, de la lutte contre la pauvreté et le chômage, de la reconstruction générale du pays au lendemain de la guerre, l'exécutif, héritier du législateur colonial, disposait d'un cadre réglementaire pratique dont il s'accommodait parfaitement. D'où l'inertie des pouvoirs publics. En liaison avec ce sujet, il faut noter que naguère durant l'ère socialiste ou aujourd'hui dans le cadre du libéralisme, de grands chantiers de réformes furent ouverts dans des secteurs variés. Mais aucun d'entre eux ne fut consacré spécialement aux finances publiques malgré les secousses qu'elles subirent cycliquement depuis le milieu des années quatre-vingt. Certes, l'histoire des finances publiques est jalonnée de nombreuses réformettes, mais l'ensemble est loin de constituer une grande réforme, une réforme digne de ce nom.

Le mérite de M. Mohamed Tahar Bouara est de s'être investi avec méthode et rigueur en essayant d'approcher au plus près le concept fuyant, la notion évolutive de loi de finances. Sa démarche est à la fois chronologique et synchronique. L'analogie et la méthode comparative orientées davantage vers le droit français que vers le droit socialiste, vecteur de la planification, sont utilisées à bon escient. Le résultat est plus que méritoire. Au fur et à mesure qu'il avance dans la lecture du texte, le lecteur «oublie» qu'il a sous les yeux une recherche très technique, une recherche très élaborée sur les finances publiques. C'est dire la clarté du travail ! Cette clarté met en relief la sûreté de l'analyse juridique dans un domaine compliqué et difficile à la fois. Elle permet en outre de saisir sur le champ la problématique de la recherche qui s'articule autour de l'idée juste, et correspondant à l'observation du réel, selon laquelle l'emprise du droit sur les finances publiques est lâche, gélatineuse, et peu liante formellement. Dès lors, la démarcation par rapport au droit antérieur et la détermination de la loi de finances sont les deux volets complémentaires de son travail.

La démarcation par rapport au droit antérieur souffre dès le départ d'une mauvaise réponse des pouvoirs publics à une vraie question. Laquelle ? C'est celle de savoir si la prorogation de la législation coloniale jusqu'à nouvel ordre, sauf dans ses dispositions contraires à la souveraineté nationale et aux libertés démocratiques s'appliquait aux finances publiques. A ce sujet, la position de l'auteur est ambivalente. S'agissant de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, elle ne peut, selon lui, faire partie du nouvel ordre juridique en raison de sa nature constitutionnelle. C'est l'évidence même ! Quant aux autres textes, s'il ne se

prononce pas franchement, il les prend en compte implicitement dans ses développements. A vrai dire la loi du 31 décembre 1962 excluait les finances publiques parce qu'elles sont un des attributs de la souveraineté nationale recouvrée au même titre que la défense nationale, la justice, la diplomatie... Malgré son caractère éminemment technique, la comptabilité publique ne pouvait rentrer dans le bloc compact de textes reconduit parce qu'elle dérive du régime général des finances publiques, elle en est un sous-produit. Préoccupés par l'urgence des problèmes à résoudre quotidiennement, les pouvoirs publics n'ont pas prêté attention à la validité des textes financiers. Ils estimaient que le décret du 13 novembre 1950 relatif au régime financier de l'Algérie et tout l'arsenal juridique afférent à la matière, n'avaient pas de rapports avec la souveraineté, qu'ils formaient un bloc technique toujours valable en Algérie. Les prémices du raisonnement sont donc inexacts au regard de ce qui a été dit ci-dessus. Toujours est-il que la portée de la loi du 31 décembre 1962 n'a pas fait l'objet d'une analyse systématique, d'une recherche particulière.

A cette problématique occultée jusqu'à ce jour par la doctrine se greffe une autre donne importante, clé explicative de la loi de finances. Consubstantielle à la loi de finances, l'autorisation financière n'a pas perdu sa signification étriquée, sa signification technique de la période coloniale dans la mesure où l'Assemblée algérienne avait un statut administratif et non politique. La coloration politique de l'autorisation financière acquise avec l'élection de l'Assemblée Nationale en 1962 et 1964 n'a pas bouleversé son statut initial alors que les débats budgétaires dans l'enceinte parlementaire étaient de haute facture. Pourquoi le changement de la nature de l'autorisation financière n'a pas été concomitant à la mise en place des institutions politiques du nouvel Etat ? Deux arguments peuvent être avancés en ce sens. Le premier est lié au legs colonial. Comme l'ont relevé au lendemain de la décolonisation africaine les professeurs Luchaire et Gonidec, l'exécutif des jeunes Etats revêt avec aisance et ostentation le costume de l'ancien gouverneur colonial dont les pouvoirs étaient immenses. Les constitutions confirment le surdimensionnement de l'exécutif. Le deuxième argument est propre aux nouveaux Etats. A l'image d'autres régimes politiques tiers-mondistes, l'Algérie post-coloniale opte pour le régime du parti unique et la voie socialiste de développement. Dès lors, la fonction législative, dépendante de la fonction politique et partisane, est au service de la fonction exécutive. D'où l'ambiguïté, voire les avatars de l'autorisation financière. Ce statut indifférencié de l'autorisation financière se renforce avec l'abrogation de la constitution de 1963 et conséquemment la disparition du parlement. Agissant par délégation du Conseil de la Révolution, le Conseil des ministres intervient formellement par ordonnance législative. En promulguant la loi de finances de l'année, l'exécutif est le titulaire du pouvoir d'accorder ou de refuser l'autorisation financière dont le caractère fonctionnel constitue le trait le plus marquant. Les changements introduits en 1965,

d'inspiration libérale parce que empruntés davantage à l'ordonnance française du 2 janvier 1959, ne cadraient pas avec les dispositions inhérentes à la planification centralisée. Prévalant par rapport au reste, les mesures de planification relègueront à l'arrière plan la matière budgétaire. En toute logique, la conception matérielle de loi de finances, dominée par la planification s'imposera par rapport à la définition formelle. Composite, la loi de finances est tirée par un attelage dissemblable, d'un côté des dispositions classiques, et de l'autre côté des dispositions nouvelles. Dès lors, les limites et insuffisances tant au plan juridique et conceptuel de la loi de finances, apparaissent clairement. C'est la conclusion à laquelle parvient M.M.T. Bouara.

Le contexte idéologico-politique et juridico-politique induits par le renouveau du constitutionnalisme et de la représentation politique, inhérente à la Charte Nationale et à la Constitution de 1976, gêne, en bonne doctrine socialiste, l'émergence d'une loi spéciale relative aux lois de finances. Par un paradoxe singulier comme on le constate parfois en Algérie, la loi du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances voit le jour après une longue attente. Entrevu par l'auteur, le paradoxe est double. D'abord, parce que l'autorisation financière, au sens où elle est entendue en droit libéral, n'existe pas dans le système socialiste d'alors, le modèle soviétique en vigueur. Le présidium du Soviet Suprême bénéficie d'une délégation législative permanente du Soviet Suprême, lequel se réunit quelques jours à la date anniversaire de la Révolution de 1917 pour approuver en bloc les mesures prises durant l'intersession, parmi lesquelles figure le budget. Ce dernier n'est qu'un instrument de la planification. Ensuite, parce que l'autorisation financière va au delà de l'approche classique et libérale. Elle englobe, entre autres, à la fois les dépenses publiques et les dépenses privées de l'Etat. En termes plus précis, elle couvre les deniers publics et les fonds publics. Les deniers publics concernent le budget de fonctionnement et le budget d'équipement. Quant aux fonds publics, ils concernent les investissements planifiés des entreprises publiques ou socialistes provenant de prêts et d'avances bancaires. Possédant une nature privée en raison de leur provenance, les banques étant des sociétés de capitaux, ces prêts et avances bancaires revêtent, dès leur octroi, le caractère public parce qu'ils appartiennent indirectement à l'Etat. Si le système de financement des investissements planifiés des entreprises rappelait en partie l'expérience soviétique, la conception était tout autre. En Union Soviétique, les entreprises publiques relevaient de *glavk*, directions autonomes de ministères techniques, et leur financement provenait de la Gosbank, à la fois banque centrale, Trésor public et banque universelle. Imparfaite, la transposition de ce système en Algérie se couple avec l'adoption de règles budgétaires classiques amputées en partie de leur portée. Comme le souligne avec force l'auteur, l'autorisation financière n'est pas restituée dans son acception habituelle. Outre l'absence d'un support budgétaire de type comptable qui favorisait la dispersion des opérations financières autorisées chaque année, le flou existant

entre les opérations budgétaires et les opérations de trésorerie dénaturait le statut de l'autorisation financière.

Les réformes économiques de 1988 et l'orientation libérale du régime en 1989 et des années suivantes ne se sont pas traduites par une refonte de la loi 84-17 relative aux lois de finances mais par des réformettes pour la mettre en adéquation avec le nouveau cours. Alors que pour des textes moins importants, le législateur opte pour la politique de la table rase pour les reformuler sur certains aspects seulement, quitte à reprendre le reste du corpus, la loi du 7 juillet 1984 subit des aménagements successifs, hâtifs parfois, qui, une fois assemblés, dessinent une sorte d'habits d'Arlequin. Qu'il s'agisse des amendements intervenus dans le cadre des constitutions de 1976, 1989 et 1996, l'autorisation financière ne renoue pas avec une conception juridique précise. Ayant prévue une loi-cadre de nature organique, la norme suprême de 1996 n'enserme pas a priori la loi de finances dans un corset juridique à l'instar de ce que pourrait réaliser une loi organique. Moins contraignant que celui de loi organique, le terme de loi-cadre semble couvrir la pratique actuelle qui favorise l'action de l'exécutif. Ce dernier a laissé la matière en friche depuis dix ans parce qu'il se complait dans un système lâche, un système peu encadré par le droit. Le développement tout azimut des comptes d'affectation spéciale ces dix dernières années est un indice qui ne trompe pas, il traduit une sorte de démembrement budgétaire. Le fonds de régulation de recettes alimenté principalement par le différentiel du prix du baril du pétrole affiché sur le marché et celui fixé par la loi de finances, au montant colossal ces deux dernières années, échappe à l'autorisation financière et donc à la connaissance du parlement. A quoi sert ce dernier si une recette fiscale aussi importante lui échappe ? Il sert simplement de décorum démocratique. Tout indique que le fonds qui relève de la sphère administrative sert au financement des charges publiques, qu'il supplée à l'autorisation générale d'emprunt. C'est davantage une conception fonctionnelle de la loi de finances qui a la faveur des pouvoirs publics. Sa cristallisation en notion conceptuelle se réalisera-t-elle avec la future loi-cadre prévue à l'article 123 de la Constitution de 1996 ? Cela paraît peu probable. Pourquoi ? Parce que la forte présidentialisation du régime politique et son renforcement prévisible lors de la prochaine révision de la Constitution ne plaident pas pour un transfert du pouvoir financier au parlement. On imagine mal le parlement algérien refuser de voter les crédits de fonctionnement demandés par le gouvernement, et de bloquer momentanément le fonctionnement de la machine administrative comme cela survient parfois aux U.S.A.

Au total, il ressort clairement que la loi de finances n'est pas parvenue à un degré de cristallisation définitive, qu'elle n'est pas encore tout à fait un concept opératoire. Les arguments qu'invoquent tout au long de son travail M. M. T. Bouara emportent l'adhésion, ils sont convaincants. Les réflexions ci-dessus convergent

vers sa conclusion en fournissant un éclairage supplémentaire. Espérons que la loi-cadre relative aux lois de finances, actuellement en préparation par les services du ministère concerné en collaboration avec les bureaux de consulting canadien et français, donnera à la nation une assise solide, qu'elle intégrera toutes les avancées juridiques réalisées dans les pays ayant une longue expérience en la matière, et que la qualité de la dépense publique sera son credo futur.

M. BOUSSOUMAH.