

La loi de règlement budgétaire

CHEHAT Ryma ^{1*}, REZIG Kamel ²,

• ¹ doctorante à l'Ecole Nationale Supérieure de la Statistique et de l'Economie Appliquée, ALLGERIE, chahatryma2010@hotmail.fr

• ² Professeur à l'Université de BLIDA2, ALLGERIE, Kamel_rezig@yahoo.fr

Date de réception:17 /05./2021

Date d'acceptation: 07/06/2021

Date de publication: 30/06./2021

Résumé :

Le contrôle des finances publiques en Algérie s'articule autour de deux types de contrôles : Premièrement, un contrôle avant l'exécution du budget de l'Etat qui s'applique à travers le vote de la loi de finance initiale et la loi de finances complémentaire d'un côté et d'un autre coté par le contrôle comptable et le contrôle financier ;

Deuxièmement, un contrôle après l'exécution du budget de l'Etat qui se réalise par l'inspection générale des finances, la cour des comptes et le vote de la loi de règlement budgétaire, cette dernière vise à réaliser les principes de transparence des finances publiques et améliorer la gestion des finances publiques en la rendant plus efficaces.

Mots clés : le contrôle des finances publiques ; le budget de l'Etat ; la loi de règlement budgétaire ; les dépenses publiques, les recettes publiques.

Abstract:

The control of public finances in Algeria is based on two types of control : firstly, a control before the execution of the State Budget which is applied through the vote of the initial finance law and the complementary finance law on the one hand and on the other hand by the accounting and financial control.

Secondly, post-execution control of the state budget, which is carried out by the General Inspectorate of Finance, The Court of Auditors and the passing of the Budget Settlement Act, the latter aims to achieve the principles of transparency in public finances and to improve public financial management by making it more effective.

Keywords: The control of public finances; the State Budget; the Budget Settlement Act; public expenditure; government revenue.

Introduction

L'État, en tant que protecteur de l'intérêt public a besoin de moyens financiers pour la satisfaction de ses missions d'ordre sécuritaire, économique, et social. Cela ne peut être réalisé que par le biais des finances publiques.

La gestion des finances publiques est considérée comme une activité plus exposée aux risques, ce qui implique la mise en place d'un système de contrôle efficace pour éviter les irrégularité et l'abus de l'utilisation des deniers publiques, Cela est matérialisé par l'exploitation des différents moyens de contrôle notamment la loi de règlement budgétaire qui intervient après l'exécution du budget de l'Etat, dont l'objet est la vérification de la réalisation des recettes et des dépenses budgétaires dans les bonnes conditions.

En tant qu'instrument de démocratisation et de gouvernance budgétaire, la loi de règlement budgétaire constitue une avancée certaine en matière de transparence dans la gestion des finances publiques. Ce moyen de contrôle par ses différentes données, vise à réaliser différents objectifs notamment la protection des deniers publics de toute forme de gaspillage.

La recherche préliminaire : La thèse de doctorat réalisé par BOUARA Mohamed Tahar intitulé : l'évolution des lois de finance en Algérie, où il a étudié la loi de finance de l'année dans sa notion incertaine et dans sa notion fonctionnelle. Cette étude concerne la loi de finance de l'année qui fait partie des trois types des lois de finance : loi de finance de initiale, loi de finance complémentaire et la loi de règlement budgétaire, cette dernière n'a pas fait l'objet d'un travail de recherche malgré son importance en matière de contrôle des finances publiques, la chose qui nous a poussé à réaliser ce travail.

- Objectif de la recherche : Cette recherche a pour objet de montrer l'importance de la loi de règlement budgétaire dans le système de contrôle des finances publiques.
- La problématique de la recherche : quel est le cadre conceptuel du contrôle des finances publiques par la loi de règlement budgétaire ?

A ce titre, les questions secondaires peuvent être formulées de la manière suivante :

Quel est l'objectif de la loi de règlement budgétaire ?

Quelle est sa spécificité ?

Afin de mieux cerner ce sujet de recherche, il est important d'émettre des hypothèses préalables aux questions précédemment citées :

Hypothèse 1 : l'objectif de la loi de règlement budgétaire est de garantir le principe de transparence dans le contrôle des finances publiques.

Hypothèse 2 : la loi de règlement budgétaire est le seule document qui fournisse des données sur l'exécution du budget de l'Etat.

Pour pouvoir répondre correctement à notre problématique, nous avons structuré ce travail en quatre parties :

- Définition de la loi de règlement budgétaire ;
- Objectifs de la loi de règlement budgétaire ;
- Place de la loi de règlement budgétaire dans le système de contrôle ;

- Analyse de l'exercice de la loi de règlement budgétaire pour la période 2012-2016.
La méthode de la recherche : la méthode adaptée dans cette recherche est la méthode descriptive.

1. Définition de la loi de règlement budgétaire :

La définition de la loi de règlement budgétaire conduit à étudier cette loi en tant qu'une loi de finance d'une part, et de la présenter comme un document comptable d'autre part.

1.1 –La loi de règlement budgétaire est une loi de finance :

Les lois de finances fixent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges financières de l'Etat. En raison des dépenses que la loi de finance autorise et en raison des moyens financiers auxquels elle recourt, elle est une loi spéciale qui occupe une place centrale au sein du vaste ensemble financier de l'Etat¹.

La loi de finance est un texte de synthèse qui regroupe les grandes masses des ressources et des charges de l'Etat². La loi de finances en Algérie prend trois formes à savoir : la loi de finances de l'année, la loi de finances complémentaire et la loi de règlement budgétaire.

En premier lieu, la loi de finances de l'année reste surtout un acte qui concerne les finances de l'Etat³. A ce titre, elle évoque tout un ensemble de règles et de procédures qui lui sont propres et qui lui confèrent des caractères particuliers. En effet, elle est généralement présentée comme étant un acte différent des lois ordinaires.⁴

La loi de finances de l'année détermine pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elle tient compte d'un équilibre économique défini ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elle détermine.⁵

En deuxième lieu, la loi de finances complémentaire a pour objet d'adapter, en fonction de la conjoncture, les prévisions budgétaires, de satisfaire des besoins nouveaux et de rectifier les mesures inscrites dans la loi de finances de l'année.⁶

En dernier lieu, et à l'issue de notre recherche, nous avons rencontré une multitude de définitions afférentes à la loi de règlement budgétaire, Cependant on a retenu quelques-unes qui, selon notre point de vue, paraissent importantes. Parmi celles-ci on cite la définition de l'Article 5 de la loi n°84-17 du 07 juillet 1984, relative aux lois de finances qui stipule : «La loi de règlement budgétaire est l'acte par lequel il est rendu compte de l'exécution d'une loi de finances et le cas échéant, des lois de finances complémentaires ou modificatives afférentes à chaque exercice».⁷

Par la suite, une autre définition est donnée à la loi de règlement budgétaire : « Le Gouvernement rend compte, à chaque chambre du Parlement, de l'utilisation des crédits budgétaires qu'elle lui a voté pour chaque exercice budgétaire. L'exercice est clos en ce qui

concerne le Parlement, par le vote par chacune des chambres, d'une loi portant règlement budgétaire pour l'exercice considéré »⁸

En dernier lieu figure la définition de Luc SAIDJ dans son livre *Finances publiques* où il considère que les dispositions de la loi de règlement budgétaire constatent que les résultats des opérations de toute nature intervenues pour l'exécution du budget et établissent le résultat de l'année.

Après avoir exploité les définitions précédentes, on déduit la synthèse suivante :

La loi de règlement budgétaire est une loi qui a pour objectif d'évaluer la réalisation de loi de finance initiale et la loi de finance complémentaire en fournissant des données financières par lesquelles l'Etat appuie une démarche de contrôle des deniers publics.

1.2- La loi de règlement budgétaire est un document comptable

Par document comptable, on entend un document qui contient des données comptables dont l'objet consiste à la description et le contrôle des opérations financières. Dans le cas de la loi de règlement budgétaire, la description des opérations financières se présente par les différents états financiers.

GHANEM Mohamed Larbi, Le Directeur Générale de la Comptabilité des Ministère des Finances trouve que la loi de règlement budgétaire arrête le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État, ratifie les opérations réglementaires ayant affecté l'exécution du budget, fixe le résultat budgétaire, décrit les opérations de trésorerie. Elle peut comprendre des dispositions sur l'information et le contrôle des finances publiques, la comptabilité et la responsabilité des agents.⁹

Dans ce cadre, l'exécution du budget de l'Etat fait intervenir trois agents : l'ordonnateur, le contrôleur financier et le comptable public, elle contient deux parties à savoir l'exécution des recettes et l'exécution des dépenses, chaque partie passe par deux phases : la phase administrative et la phase comptable.

Dans la phase comptable, le comptable public est tenu de passer des écritures comptables qui justifient la passation de l'opération financière d'un côté ; et d'un autre côté de produire des données comptables qui feront l'objet d'une analyse qui aident les décideurs à prendre la décision convenable.

Les données comptables afférentes à l'exécution de la loi de finance annuelle et la loi de finance complémentaire sont présentées sous forme d'états financiers préparés par l'agence comptable centrale du trésor qui procède à la centralisation, la consolidation et à l'arrêt définitif des comptes de l'Etat en établissant :

- La balance générale des comptes de l'Etat,
- Les situations définitives afférentes à l'exécution du budget en recettes et en dépenses,

- Les situations des comptes spéciaux du trésor.

La loi de règlement budgétaire peut être définie comme un document qui permet de donner une image sur la situation financière du pays par la présentation des différents états financiers qui synthétisent toutes les opérations de l'exécution des recettes et des dépenses publiques inscrites dans le cadre du budget de l'Etat tout en respectant les règles de la comptabilité publique.

2. Objectifs de la loi de règlement budgétaire

Tout système de contrôle des finances publiques peut être présumé devoir répondre à deux objectifs majeurs : éviter des irrégularités et permettre de développer l'efficacité.¹⁰

Le contrôle des finances publiques par la loi de règlement budgétaire a pour objet de faire face à l'ensemble des irrégularités tout en assurant la transparence d'un côté et d'assurer l'efficacité de la gestion des finances publiques d'un autre côté.

L'objectif principal visé par cet instrument est l'amélioration de la gouvernance, la transparence et la performance des recettes et des dépenses publiques à travers notamment :

Une contribution à l'évaluation, dans le temps, des politiques publiques et des agrégats macro-économiques ;

Une amélioration des méthodes et des procédures budgétaires ;

Une meilleure appréciation des projets de lois de finances successifs ;

Une meilleure maîtrise des prévisions à court et à moyen termes.¹¹

3. Place de la loi de règlement budgétaire dans le contrôle du budget de l'Etat

Le contrôle de l'exécution des lois de finance est une nécessité absolue, le principe d'un tel contrôle ressort de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1798, qui dispose dans son article 14 que les citoyens ont le droit de « suivre l'emploi de la contribution politique » et dans son article 15 que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». ¹²

Pour identifier la place de la loi de règlement budgétaire dans le système de contrôle, il est nécessaire de définir sa place dans : le cycle budgétaire et comptable; le contrôle exercé par les organes du ministère des finances ; et dans le contrôle exercé par le parlement.

D'abord, Le cycle budgétaire est « un processus d'activité se renouvelant périodiquement et dans le même ordre ayant pour but la régulation du budget de l'Etat. Il synthétise les grandes phases permettant la préparation, l'exécution et le contrôle du budget de l'Etat »¹³.

Le cycle budgétaire et comptable contient quatre phases :

- La phase de la planification à moyen terme : énonce les priorités et orientations de l'Etat à moyen terme ;
- La phase de la préparation du budget de l'Etat : prépare en n-1 les priorités pour l'exercice n et les termine par l'ouverture des crédits et possibilité de modifications ;
- La phase de l'exécution du budget de l'Etat : réalise les opérations de dépenses et de recettes pendant l'exercice n.
- La phase de la reddition des comptes : présente les résultats obtenus en n-3 et la Loi de Règlement Budgétaire votée et publiée.

De ce qui précède, on déduit que la loi de règlement budgétaire intervient au niveau de la quatrième phase du cycle budgétaire et comptable « La phase de la reddition des comptes ».

Ensuite, le contrôle du budget de l'Etat exercé par le ministère des finances s'exerce à deux niveaux :

-Le contrôle a priori : il s'agit du contrôle comptable exercé par le comptable public, et du contrôle financier exercé par le contrôleur financier.

-Le contrôle a posteriori : le contrôle a posteriori exercé par les organes du ministère des finances est assuré par l'inspection générale des finances d'une part, et d'une autre part par la loi de règlement budgétaire.

D'après les définitions ci-dessus, il est apercevable que la loi de Règlement Budgétaire est un organe qui intervient au deuxième niveau du contrôle du ministère des finances (a postérieur).

Enfin, le contrôle exercé par le parlement a pour objet de réaliser la démocratie à travers le vote des lois de finances. Ce contrôle parlementaire sur les finances publiques a pour objet de réaliser la démocratie à travers le vote des lois de finances, il intervient sur deux niveaux :

avant l'exécution et après l'exécution du budget.

Le contrôle avant exécution a été présenté lors de la préparation et de l'adoption du projet de loi de finances de l'année. Il s'agit d'un contrôle de l'opportunité politique qui fonde une décision politique exercé a priori¹⁴, et un contrôle a posteriori par la loi de règlement budgétaire.

4. Analyse de l'exercice de la loi de règlement budgétaire pour la période 2012-2016

Année 2012 :

L'exercice 2012 a enregistré montant global des recettes égale à 3.804 ,45 Mrds DA en 2012 contre une prévision la loi de finance complémentaire 2012 de 3.469,08 Mrds de DA (+ 9,67 %) ;

Les dépenses définitives du budget général de l'Etat ont atteint 7.081 ,41 Mrds DA, contre une prévision la loi de finance complémentaire de 7.745,53 Mrds de DA (soit une réduction de 664,11 Mrds de DA),

Cette année est caractérisée par le comportement favorable du marché pétrolier en termes de prix qui s'est établi, en moyenne, à 110,74 \$US/baril en 2012, contre 90 \$US/baril prévu au titre des lois de finances (initiale et complémentaire).

Année 2013 :

Le montant global des recettes enregistré au plan comptable, est arrêté à 3.890,81 Mrds DA en 2013 contre une prévision de 3.820 Mrds de DA (+ 1,85 %);

L'exercice 2013 a enregistré un montant des dépenses définitives du budget général de l'Etat qui atteint 6.513.02 Mrds DA, contre une prévision de 6.879,82 Mrds de DA (écart = - 366,79 Mrds de DA), Cette année est caractérisée par un comportement favorable du marché pétrolier en termes de prix qui s'est établi, en moyenne, à 109,08 \$US/baril en 2013.

Année 2014 :

Le montant global des recettes enregistré au plan comptable a été arrêté à 3.924.06Mrds DA en 2014 contre une prévision de 4.218,18 Mrds de DA (- 6,97%). Les dépenses définitives du budget général de l'Etat avaient atteint 6.975.79Mrds DA, contre une prévision de 7.656,17 Mrds de DA (soit - 680,37 Mrds de DA).

Cette année a connu un comportement favorable du marché pétrolier en termes de prix Où il s'est établi, en moyenne, à 99,10 \$US/ baril en 2014, contre 90 \$US/ baril prévu.

Année 2015 :

Le montant global des recettes enregistré au plan comptable est arrêté à 4.563 ,79 Mrds DA en 2015 contre une prévision de 4.952,70 Mrds de DA (écart = - 7,85%). Les dépenses définitives du budget général de l'Etat atteignent 7.249 ,38 Mrds DA, contre une prévision de 8.753,73 Mrds de DA (soit un écart de - 1.504,34 Mrds de DA)

Cette année a connu un comportement défavorable du marché pétrolier en termes de prix

Où il s'est établi, en moyenne, à 52,80 \$US/baril.

Année 2016

Le montant global des recettes enregistré au plan comptable est arrêté à 5.026.13 Mrds DA en 2016, soit un dépassement de 5,87% par rapport à une prévision de 4.747,43 Mrds de DA.

Les dépenses définitives du budget général de l'Etat atteignent 6.358,16 Mrds DA, contre une prévision de 7.984,18 Mrds de DA (soit un écart négatif de 1.626,01 Mrds de DA),

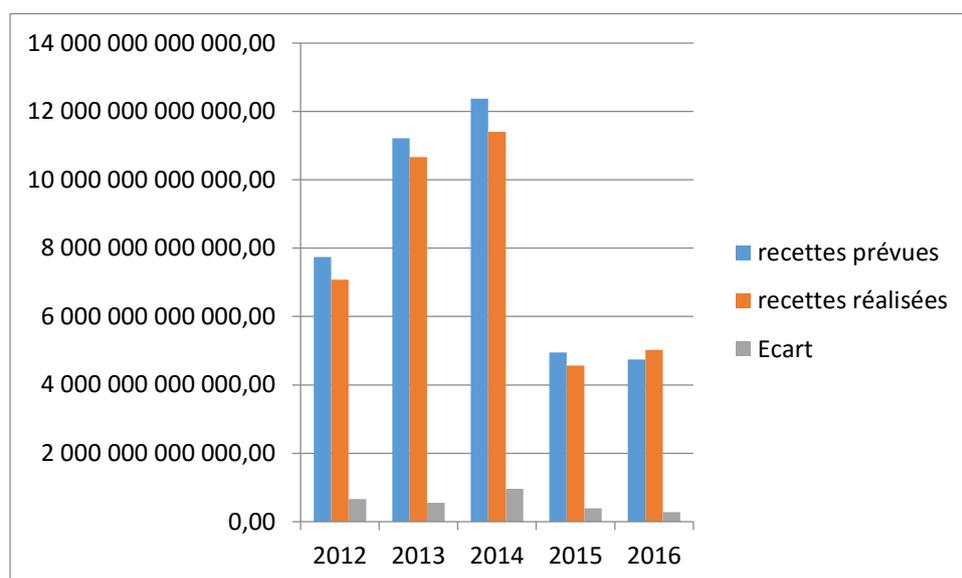
Cette année est caractérisée par le comportement défavorable du marché pétrolier en termes de prix où le prix du pétrole brut s'est établi, en moyenne, à 44,76 \$US contre 52,81 \$US/ baril en 2015.

Année	2012	2013	2014	2015	2016
recettes prévues	7 745 530 000 000,00	11 215 435 628 000,00	12 370 618 942 000,00	4 952 700 000 000,00	4 747 430 000 000,00
recettes réalisées	7 081 415 999 474,10	10 669 378 077 894,00	11 406 043 492 390,70	4 563 796 405 007,16	5 026 131 309 999,61
Écart	664 114 000 525,90	546 057 550 105,96	964 575 449 609,26	388 903 594 992,84	278 701 309 999,61
écart en pourcentage	8,57	4,87	7,80	- 7,85	5,87
dépenses prévues	7 745 530 000 000,00	6 879 821 144 000,00	7 656 166 576 000,00	8 753 727 324 000,00	7 984 180 243 000,00
dépenses réalisées	7 081 415 999 474,10	6 513 024 624 372,23	6 975 794 016 822,50	7 249 382 359 669,77	6 358 166 086 333,65
Ecart	664 114 000 525,90	- 366 796 519 627,77	- 680 372 559 177,50	- 1 504 344 964 330,23	- 1 626 014 156 666,35
écart en pourcentage (%)	8,57	- 5,33	-8,89	-17,19	- 20,37
dépenses de fonctionnement prévues	4 925 110 000 000,00	4 335 614 484 000,00	4 714 452 366 000,00	4 972 278 494 000,00	4 807 332 000 000,00
dépenses de fonctionnement réalisées	4 691 342 685 875,04	4 156 353 453 521,81	4 430 249 475 568,24	4 660 359 581 694,79	4 326 908 612 333,65
Ecart	233 767 314 124,96	179 261 030 478,19	284 202 890 431,76	311 918 912 405,21	480 423 387 666,35
Écart en pourcentage (%)	4,75	95,87	93,97	93,73	90,01
dépenses d'équipement prévues	2 820 420 000 000,00	2 544 206 660 000,00	2 941 714 210 000,00	3 781 448 830 000,00	3 176 848 243 000,00
Dépenses d'équipement réalisées	2 390 073 313 599,06	2 356 671 170 850,42	2 545 544 541 254,26	2 589 022 777 974,98	2 031 257 474 000,00
Ecart	430 346 686 400,94	187 535 489 149,58	396 169 668 745,74	1 192 426 052 025,02	1 145 590 769 000,00
écart en pourcentage (%)	15,26	7,37	13,47	31,51	36,06

Tableau descriptif des dépenses et des recettes publiques pour la période 2012-2016

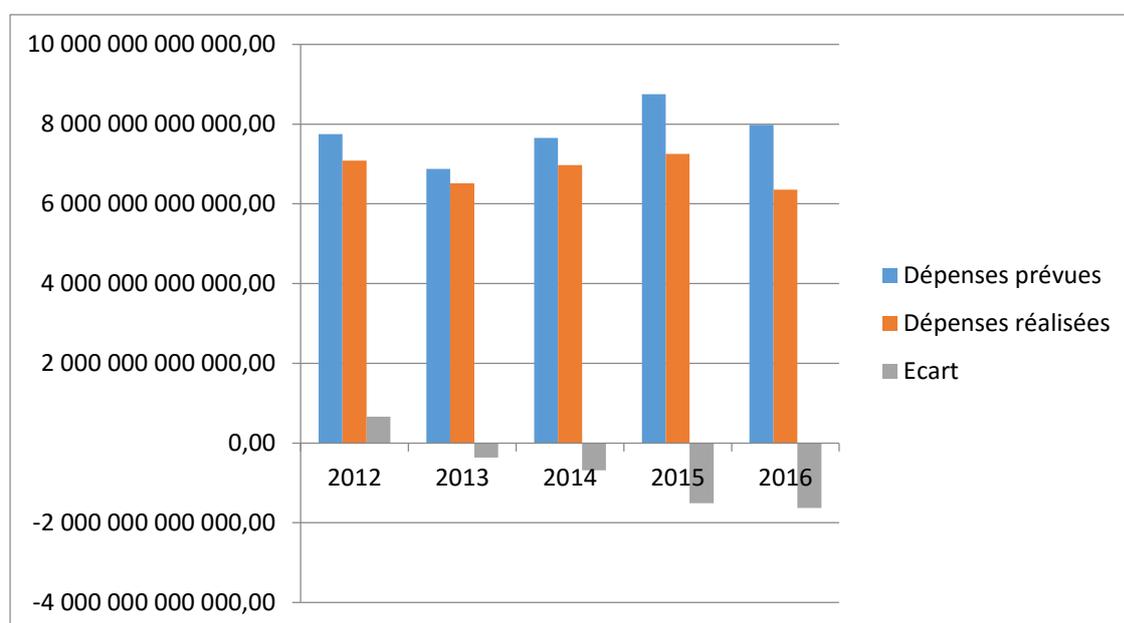
Source : élaboré par le chercheur sur la base des données de la loi de règlement budgétaire

Graphique01 : Evolution des recettes prévues et des recettes réalisées de l'Etat



Source : élaboré par le chercheur sur la base des données de la loi de règlement budgétaire

Graphique02 : Evolution des dépenses prévues et des dépenses réalisées de l'Etat



Source : élaboré par le chercheur sur la base des données de la loi de règlement budgétaire

Conclusion :

L'Assurance de l'efficacité de la gestion des finances publiques est une question de maîtrise des moyens de contrôle disponibles, cette question est devenue un enjeu majeur du fait des impératifs de la transparence financière qui ne peut être atteint qu'avec l'existence d'un arsenal juridique enrichi de dispositifs de contrôle à différents niveaux. Cet arsenal est matérialisé dans notre pays par la loi de règlement budgétaire. Cet article a pour objet de présenter l'importance de la loi de règlement budgétaire en s'appuyant sur le rôle primordiale qu'elle joue en matière de réalisation de la démocratie budgétaire.

La loi de règlement budgétaire occupe une place essentielle dans le système de contrôle, elle intervient après la réalisation du budget de l'Etat, vu qu'elle est le seul document qui fournit des données financières reflétant l'exécution de la loi de finance initiale et la loi de finance complémentaire en respectant les principes de transparence et d'efficacité budgétaire.

L'exercice de la loi de règlement budgétaire (2012-2016) s'est caractérisé par des écarts importants entre les prévisions et les réalisations de recettes et de dépenses publiques, ce qui traduit qu'il y a une mauvaise prévision : pour les recettes, les écarts positifs (les recettes prévues sont supérieures aux recettes réalisées) expriment que les autorités sont incapables de bien déterminer le montant prévisionnel, et qu'il y a un problème de recouvrement de recettes.

Par ailleurs, et concernant les dépenses, l'écart positif en 2012 (les dépenses prévues sont supérieures aux dépenses réalisées) exprime la faiblesse de la prévision, mais cette faiblesse n'a pas entraîné un gaspillage de deniers publics.

L'écart négatif de 2013 à 2016 (les dépenses prévues sont inférieures aux dépenses réalisées) exprime une mauvaise prévision significative qui est caractérisée par une perte de deniers publics, cette dernière n'a pas été planifiée au début.

Recommandation : pour éviter la mauvaise prévision en terme de loi de finance initiale et de loi de finance complémentaire, il est nécessaire d'organiser des formations pour les fonctionnaires du ministère des finances chargés de la préparation des deux lois précitées sur les meilleures méthodes de prévisions .

Références :

- 1- BISSAAD Ali. (2014), « Cours des Finances Publiques », Institut d'Economie Douanière et Fiscale, IEDF, Algérie.P.41
- 2- MUZELLEC Raymond, 2006, finances publiques, 14^{ème} édition, Paris, édition DALLOZ, P213.
- 3- BOUARA Mohamed-Tahar. (2007), Les finances publiques : L'évolution de la loi de finances en droit algérien, P.12.
- 4- ZARKA Jean clause, finances publiques, édition 2014-2015, édition GUALINO P.21
- 5- Article 5 de la loi n°84-17 du 07 juillet 1984, relative aux lois de finances, modifiées et complétée, JORADP N° 28 du 10 juillet 1984.
- 6-BISSAAD, Ali, Idem.P.43
- 7- Article 5 de la loi n°84-17 du 07 juillet 1984, relative aux lois de finances, modifiées et complétée, JORADP N° 28 du 10 juillet 1984.
- 8-Article 160 de la Constitution de 1996, du JORADP N° 76 du 8 décembre 1996 révisée en mars 2016 par l'article 179
- 9- GHANEM Mohamed Larbi, La loi de règlement budgétaire, El Djazair, http://www.eldjazaircom.dz/index.php?id_rubrique=213&id_article=1793 (visité le : 20.04.2019).
- 10-BARILARI André, Les contrôles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques, 2003, P166
- 11- GHANEM Mohamed Larbi, Quatorzième (14^{ème}) colloque international des services du Trésor de Lomé, 12-15 mars 2012,Loi de Règlement Budgétaire (Expérience Algérienne)
- 12- BUISSON Jacques, finances publiques,2012, 15^{ème} édition, édition Dalloz, paris,P113
- 13- SAIDJ Luc. (1997), Finances publiques, Paris, Dalloz, p. 6.
- 14-MUZELLEC Raymond, 2009, finances publiques, 15^{ème} édition, Paris, édition DALLOZ, P.471.