



## La gouvernance des programmes d'investissements de l'État en Algérie entre dispositifs institutionnels et opérationnels

حوكمة برامج الاستثمار للدولة في الجزائر بين الآليات المؤسساتية والعملية

### Governance of public investment programs in Algeria between institutional and operational mechanisms

OUDAI Moussa\*

Maitre assistant A, École Supérieure de Commerce (Algérie),

✉ oudai.moussa@hotmail.fr

Reçu le : 23 /07/ 2016

Accepté le : 03 /11 / 2016

Publié le : 31/12 /2016

#### R É S U M É

Durant la période 2001-2015, les pouvoirs publics ont mis en place principalement trois programmes d'investissements publics couvrant les exercices 2001-2004, 2005-2009 et 2010-2014. Ces programmes sont gouvernés notamment par les dispositions de la loi n° 84-17, la loi n° 90-21, le décret présidentiel n° 15-247 et le décret exécutif n° 98-227.

En effet, la loi n° 84-17 permet l'élaboration des budgets, la loi n° 90-21 assure l'exécution, le décret présidentiel n° 15-247 pour la passation des marchés publics et le décret exécutif n° 98-227 pour la gestion des dépenses d'équipement de l'État.

**Mots clés :** Gouvernance, programme, investissement public, dépense publique.

**Classification JEL :** H54 , E61

\* Auteur correspondant : OUDAI Moussa, ✉ oudai.moussa@hotmail.fr

خلال الفترة 2001-2015، وضعت السلطات العمومية ثلاثة برامج أساسية للاستثمار العام غطت السنوات المالية 2001-2004، 2005-2009 و 2010-2014. وتخضع هذه البرامج لأحكام القانون رقم 84-17، القانون رقم 90-21، المرسوم الرئاسي رقم 15-247 و المرسوم التنفيذي رقم 98-227.

وعليه، القانون رقم 84-17 يسمح إعداد الميزانيات، القانون رقم 90-21 يضمن تنفيذها، المرسوم الرئاسي رقم 15-247 لتمرير الصفقات العمومية و المرسوم التنفيذي رقم 98-227 لتسيير نفقات التجهيز للدولة..

الكلمات المفتاحية : المحكمة، برنامج ، الاستثمار العمومي، النفقات العمومية

تصنيفات JEL : E61 , H54

## ABSTRACT

During the period 2001-2015, the public authorities implemented mainly three public investment programs covering the financial years 2001-2004, 2005-2009 and 2010-2014. These programs are governed in particular by the provisions of Law No. 84-17, Law No. 90-21, Presidential Decree No. 15-247 and Executive Decree No. 98-227.

Indeed, law n ° 84-17 allows the preparation of budgets, law n ° 90-21 ensures execution, presidential decree n ° 15-247 for the award of public contracts and executive decree n ° 98-227 for management of State capital expenditure.

**Key words :** Key word 1, Key word 2, Key word 3, Key word 4, Key word 5.

**JEL Classification:** H54 , E61

## 1. Introduction

Le présent article intitulé « La gouvernance des programmes d'investissements de l'État en Algérie entre dispositifs institutionnels et opérationnels » traite les principaux points forts et points faibles des mécanismes mis en place par les pouvoirs publics pour le cadrage et la concrétisation des objectifs de la politique budgétaire relative aux dépenses d'investissements publics.

Certes, les dépenses annuelles d'investissements publics inscrites au titre des lois de finances initiales ou complémentaires s'intègrent dans les différents programmes d'investissement publics mis en place respectivement durant les exercices 2001-2004, 2005-2009, 2010-2014.

A ce titre, les axes de ce papier s'articulent au tour de deux aspects essentiels, à savoir :

1. Les principaux dispositifs institutionnels de gouvernance des programmes d'investissements publics en Algérie :

- La loi n° 84-17.
- La loi n° 90-21.
- Le décret présidentiel n° 15-247.
- Le décret exécutif n° 98-227.

2. Les principaux dispositifs opérationnels de gouvernance des programmes d'investissements publics en Algérie :

- Le programme de soutien de la relance économique « 2001-2004 ».
- Le programme complémentaire de soutien de la croissance « 2005-2009 ».
- Le programme de consolidation de la croissance économique « 2010-2014 ».

## **2. Les principaux dispositifs institutionnels de gouvernance des programmes d'investissements publics en Algérie :**

Les principaux dispositifs institutionnels de gouvernance des programmes d'investissements publics en Algérie sont la loi n° 84-17, la loi n° 90-21, le décret présidentiel n° 10-236 et le décret exécutif n° 98-227.

### **2.1. La loi n° 84-17 :**

La loi n° 84-17 du 07 juillet 1984, modifiée et complétée, relative aux lois de finances est le référentiel national servant à la préparation du budget général de l'État matérialisé dans les différentes lois de finances.

En termes chiffrés, la loi de finances de l'année ou la loi de finances complémentaire comporte trois états annexés, à savoir :

- L'état " A " - recettes définitives appliquées au budget de l'État pour l'année.
- L'état " B " - répartition par département ministériel des crédits ouverts au titre du budget de fonctionnement pour l'année.
- L'état " C " - répartition par secteur des dépenses à caractère définitif du plan national pour l'année.

Les programmes d'investissements publics sont constitués de l'ensemble des projets à réaliser sous la responsabilité financière de l'État. Ils sont ventilés conformément à l'état C de LF sur dix secteurs qui sont :

- Les industries manufacturières ;
- Les mines et énergie ;
- L'agriculture et l'hydraulique ;
- Les services productifs ;
- Les infrastructures économiques et administratives ;
- L'éducation – formation ;
- Les infrastructures socioculturelles ;

- L'habitat ;
- La rubrique divers.

Les opérations en capital concernent essentiellement le soutien à l'activité économique (Dotations aux comptes d'affectation spéciale du trésor, bonification du taux d'intérêt.....).

Cette ligne budgétaire ressort au bas de l'état « C » annexée à la loi de finances. Figurent également au bas de l'état « C » d'autres lignes budgétaires telles que:

- Provision pour dépenses imprévues ;
- Provision pour des créances impayées;
- Rachat des dettes des communes;
- Recapitalisation des banques
- .....etc.

## **2.2. La loi n° 90-21 :**

La loi n°90-21 du 15 août 1990, modifiée et complétée, relative à la comptabilité publique, considère le budget comme l'acte qui prévoit et autorise pour l'année civile, l'ensemble des recettes, des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissements dont les dépenses d'équipements publics et les dépenses en capital.

Selon l'article 06 de la loi n° 90-21 suscitée, l'inscription au budget général de l'État des opérations d'investissements et des opérations en capital doit être prévue par la loi de finances sous forme d'autorisation de programme (AP) et le financement sous forme de crédit de paiement (CP).

Les autorisations de programmes constituent la limite supérieure des dépenses que les ordonnateurs sont autorisés à engager pour l'exécution des investissements planifiés. Elles demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation.

Les crédits de paiement représentent les dotations annuelles susceptibles d'être ordonnancée, mandatées ou payées pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programmes correspondantes.

L'article 27 de la loi n° 90-21 précitée, prévoit le classement des dépenses d'équipement public de l'État en deux (2) catégories :

- Celles relatives aux équipements publics à gestion centralisée dits «programme sectoriel centralisé (PSC)» ;
- Celles relatives aux équipements publics à gestion déconcentrée, constituées par les programmes sectoriels déconcentrés (PSD) et les plans communaux de développement (PCD).

En ce qui concerne des équipements publics centralisés, sont inscrits à l'indicatif :

- Des ministres qui peuvent déléguer l'exécution de la totalité ou une partie de leurs programmes à leurs établissements publics à caractère administratif (EPA) ou établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) et font l'objet de décisions établies par le Ministre sectoriel concerné ;
- Des institutions dotées de l'autonomie financière et des administrations spécialisées et pour lesquelles les décisions peuvent être établies par le Ministre des Finances. (Ex. APN, CN, Cour des comptes..).

S'agissant des programmes sectoriels déconcentrés (PSD), concernent les programmes d'équipement, ils sont notifiés par le Ministre chargé des finances à l'indicatif du wali par une décision spécifique « dite » décision programme. Cette dernière mentionne le coût du programme global, lequel est réparti en annexe par sous-secteur et actions.

Une autre catégorie des programmes d'équipements publics relevant des plans communaux de développement (PCD), fait l'objet d'une

autorisation de programme globale, par wilaya, notifiée par le ministre chargé des finances. Ce programme s'articule autour des actions prioritaires du développement, principalement : alimentation en eau potable, assainissement, voiries, réseaux et désenclavement...etc.

### **2.3. Le décret présidentiel n° 15-247 :**

Le décret présidentiel n° 15-247 du 16 septembre 2015, portant réglementation des marchés publics et des délégations de service public imposent aux administrations publiques à respecter une série de normes aussi bien pour l'étude que pour la réalisation d'un projet.

Les marchés publics portent sur quatre catégories :

- La réalisation de travaux ;
- L'acquisition de fournitures ;
- La réalisation d'études ;
- La prestation de services.

Un marché de travaux a pour objet la construction, l'entretien, la réhabilitation, la restauration, ou la démolition, par l'entrepreneur, d'un ou d'une partie d'un ouvrage, y compris les équipements associés nécessaires à leur exploitation, dans le respect des clauses déterminées par le service contractant, maître de l'ouvrage.

Un marché d'études a pour objet de faire des études de maturation, et éventuellement d'exécution, de projets ou de programmes d'équipements publics, pour garantir les meilleures conditions de leur réalisation et/ou de leur exploitation.

Chaque projet dépassant le seuil de passation d'un marché, doit comporter un cahier des charges, précisent les conditions dans lesquelles le marché sera passé et exécuté. Le cahier des charges comprend notamment :

- Les cahiers des clauses administratives générales applicables aux marchés de travaux, de fournitures, d'études et de services, approuvés par décret exécutif ;

- Les cahiers des prescriptions communes, qui fixent les dispositions techniques applicables à tous les marchés portant sur une même nature de travaux, de fournitures, d'études ou de services et approuvés par arrêté du ministre concerné ;

- Les cahiers des prescriptions spéciales qui fixent les clauses propres à chaque marché.

### **1.3. Le décret exécutif n° 98-227 :**

Le décret exécutif n° 98-227 du 13 juillet 1998, modifié et complété, relatif aux dépenses d'équipement de l'État est la norme nationale précisant les procédures d'inscription, de financement et de suivi, afférentes aux dépenses d'équipement public de l'État. Ce document de référence pour la gestion des programmes d'équipements publics s'applique sur :

- Les dépenses d'équipement public de l'État réalisées par les ministères, les institutions dotées de l'autonomie financière et des administrations spécialisées ;

- Les dépenses d'équipement public de l'État réalisées, totalement ou partiellement, par les établissements publics à caractère administratif, les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ;

- Les dépenses d'équipement public de l'État réalisées par les collectivités territoriales ;

- Les dotations et subventions d'équipement du budget de l'État destinées à prendre en charge des sujétions de service public imposées par l'État ou liées à la politique d'aménagement du territoire et/ou des programmes particuliers.

L'inscription à la nomenclature des dépenses d'équipement public de l'État d'un projet ou programme d'équipement public est subordonnée, d'une part, aux résultats favorables des études de préparation de la réalisation du projet ou programme et d'autre part, à l'inscription préalable du projet au programme pluriannuel d'équipement public adopté par le conseil des ministres.

Selon l'article 06 du décret exécutif n° 98-227 déjà cité, tout projet d'équipement doit faire l'objet d'une inscription en étude au titre du budget d'équipement de l'État. Ne peuvent être proposés pour l'inscription en réalisation, au titre du budget d'équipement de l'État, que les programmes et projets d'équipement ayant atteint une maturation suffisante permettant de connaître un début de réalisation dans l'année.

Les études de maturation d'un projet d'équipement public s'effectuent en trois étapes successives :

- Les études d'identification ;
- Les études de faisabilité du projet ;
- Les études de préparation de la réalisation et la mode d'exploitation du projet.

Une fois les études sont maturées, le dossier technique du projet à inscrire, doit obligatoirement comporter, entre autres :

- Un exposé des motifs ou rapport de présentation du projet ou programme ;
- L'engagement sur la coordination intersectorielle nécessaire ;
- Le choix de la stratégie de réalisation en privilégiant le recours aux intrants locaux dans le respect des objectifs de développement ;
- Une fiche technique comprenant notamment la consistance physique, les coûts dinars/devises, l'échéancier de réalisation et celui des paiements ;

-Les résultats de l'appel d'offres conformément à la réglementation des marchés publics.

### **3. Les principaux dispositifs opérationnels de gouvernance des programmes d'investissements publics en Algérie :**

Durant une quinzaine d'années, les pouvoirs publics ont décidé de programmes revêtant un caractère particulier d'investissements publics couvrant les périodes « 2001-2004 », « 2005-2009 », « 2010-2014 ».

#### **3.1. Le programme de soutien de la relance économique « 2001-2004 » :**

Le programme de soutien de la relance économique (PSRE) est mis en place en 2001, dans le but de relancer l'investissement public. Le PSRE fixe trois objectifs essentiels (1) :

- Réduction de la pauvreté ;
- Création de l'emploi ;
- Préservation des équilibres régionaux et redynamisation des espaces ruraux.

Les projets prévus sont inscrits soit en mode gestion centralisé ou déconcentré, exécutés par l'intermédiaire des entités ministérielles décentralisées ou déconcentrées ou encore des organismes publics recevant des transferts.

Les crédits de paiement de ce programme sont imputés au compte d'affectation spéciale n° 302-108 intitulé « Compte de gestion des opérations d'investissements publics inscrites au titre du programme de soutien à la relance », dont le décret exécutif n° 02-145 du 9 mai 2002 fixe les modalités de son fonctionnement.

L'enveloppe initiale de ce programme s'élève à 525 millions DA (l'équivalent de près de 7 milliards de dollars) devait être décaissée pendant la même période « 2001-2004 ». Globalement, le rapport de la banque

mondiale en 2004, intitulé « A la recherche d'un investissement public de qualité » a souligné que le PSRE souffre des insuffisances suivantes (2) :

- Impact modeste sur la croissance (un accroissement de 1 % en moyenne par an).

- Les emplois créés dans le cadre des projets PSRE sont temporaires. Un effet direct de 850 000 emplois (170 000 en moyenne) et de 664 000 emplois indirects créés.

- Les importations (plus particulièrement celles liées aux projets dans les secteurs du transport et des travaux publics) augmenteront plus rapidement que les exportations, réduisant ainsi l'excédent du compte courant de 1 % du PIB pendant la période 2001-2005.

- Les projets font faible référence à l'atteinte des objectifs stratégiques sectoriels, leur qualité est généralement faible et inégale, et la préparation technique du personnel d'exécution est faible en général.

- La part des insuffisances du PSRE découle de l'urgence qui a accompagné la préparation des projets, de la myriade de demandes spécifiques auxquelles les projets sont supposés répondre et de la multiplicité des acteurs.

- Une analyse des coûts démontrerait que les projets sélectionnés dans le cadre du PSRE étaient extrêmement coûteux.

### **3.2. Le programme complémentaire de soutien de la croissance « 2005-2009 » :**

Le programme complémentaire de soutien de la croissance (PCSC) est institué en 2005 couvrant la période « 2005-2009 ». Le PCSC vise l'atteinte des objectifs cités ci-après (3) :

- Rééquilibrage territorial à travers le développement et la modernisation du réseau routier et ferroviaire ;

- Amélioration des conditions de vie du citoyen en matière notamment d'habitat et d'accès aux soins ;

- Prise en charge des besoins croissants en matière d'éducation nationale, d'enseignement supérieur et de formation ;

- Desserrement de la contrainte en matière de ressources en eau ;
- Développement et modernisation du service public.

Les crédits de paiement de ce programme sont inscrits au compte d'affectation spéciale n° 302-120 intitulé « Compte de gestion des opérations d'investissements publics inscrites au titre du programme complémentaire de soutien de la croissance », dont le décret exécutif n° 05-403 du 17 octobre 2005 fixe les modalités de son fonctionnement.

L'enveloppe budgétaire initiale consacrée au PCSC s'élève à 4 203 milliards DA (près de 55 milliards de dollars) a plus que doublé, atteignant les 8 705 milliards DA (près de 114 milliards de dollars).

Le programme en cours de réalisation du PCSC à fin 2009, affiché dans la note de présentation de la loi de finances pour l'exercice 2014, est estimé à près de 9.700 milliards de DA, tous les secteurs confondus.

### **3.3. Le programme de consolidation de la croissance économique « 2010-2014 » :**

Le programme de consolidation de la croissance économique (PCCE) est adopté en 2010 couvrant la période « 2010-2014 ». Le PCSC vise l'atteinte des objectifs listés ci-dessous :

- Amélioration du développement humain ;
- Amélioration du service public ;
- Poursuite du développement des infrastructures de base ;
- Développement de l'industrie ;
- Encouragement à la création d'emplois ;
- Développement de l'économie de la connaissance.

Les crédits de paiement de ce programme sont inscrits au compte d'affectation spéciale n° 302-134 intitulé « Compte de gestion des opérations d'investissements publics inscrites au titre du programme de

consolidation de la croissance économique 2010-2014 », dont le décret exécutif n° 10-151 du 17 juin 2010 fixe les modalités de son fonctionnement.

L'enveloppe budgétaire initiale consacrée au PCCE s'élève à 21.214 milliards de DA (ou l'équivalent de 286 milliards de dollars), dont 9.700 milliards DA pour les réévaluations (près de 130 milliards de dollars) ainsi que l'engagement de nouveaux projets pour un montant de 11.534 milliards DA (près de 156 milliards de dollars).

L'inconvénient de ce programme se situe dans l'enveloppe budgétaire importante, consacrée aux réévaluations du programme en cours du PCSC, due essentiellement à l'urgence dans l'inscription des projets sans la maturation des études préalables.

#### **4. Conclusion :**

Eu égard aux informations développées précédemment, tirées notamment des rapports accessibles sur des bases de données officielles des institutions nationales ou internationales, la gouvernance des programmes d'investissements publics en Algérie est encadrée par un arsenal juridique important, qualifié comme des normes de conduite pour la gouvernance des programmes d'investissement de l'État.

Toutefois, les programmes développés précédemment montrent la nécessité de la maîtrise de la triade « Coût - qualité - délai » afin de freiner l'évolution du volume des réévaluations qui impacte négativement non seulement le budget général de l'État mais également aggrave le déficit budgétaire.

Par ailleurs, la fusion des divers comptes d'affectation spéciale (CAS) dédiés aux différents programmes d'investissement est indispensable pour une meilleure transparence et gouvernance des finances publiques.

## 5. BIBLIOGRAPHIE :

### Rapports :

- (1) Banque Mondiale, *Rapport n° 36270-DZ « A la recherche d'un investissement public de qualité »*, 2007, p4.
- (2) Banque Mondiale, *Rapport n° 36270-DZ « A la recherche d'un investissement public de qualité »*, 2007, p7
- (3) Ministère des finances, *Note sur le PCSC et la loi de finances complémentaire pour 2005.- Ministère des finances, Note sur la loi de finances pour 2014.*
- (4) Algérie, *Rapport national sur les objectifs du millénaire pour le développement*, 2005.

### Textes législatifs et règlementaires :

- Loi n° 84-17 du 07 juillet 1984, modifiée et complétée, relative aux lois de finances.
- Loi n°90-21 du 15 août 1990, modifiée et complétée, relative à la comptabilité publique.
- Décret présidentiel n° 15-247 du 16 septembre 2015 portant réglementation des marchés publics et délégation de service public.
- Décret exécutif n° 98-227 du 13 juillet 1998, modifié et complété, relatif aux dépenses d'équipement de l'État.
- Décret exécutif n° 02-145 du 9 mai 2002 fixant les modalités de fonctionnement compte d'affectation spéciale n° 302-108 intitulé « Compte de gestion des opérations d'investissements publics inscrites au titre du programme de soutien à la relance ».

- Décret exécutif n° 05-403 du 17 octobre 2005 fixant les modalités de fonctionnement compte d'affectation spéciale n° 302-120 intitulé « Compte de gestion des opérations d'investissements publics inscrites au titre du programme complémentaire de soutien de la croissance ».
- Décret exécutif n° 10-151 du 17 juin 2010 fixant les modalités de fonctionnement compte d'affectation spéciale n° 302-134 intitulé « Compte de gestion des opérations d'investissements publics inscrites au titre du programme de consolidation de la croissance économique 2010-2014 ».