

## Finances publiques et crise sanitaire du Covid-19 : la loi n° 20-07 du 4 juin 2020 portant loi de finances complémentaire pour 2020

**MAHERZI Djalel** <sup>(1)</sup>

<sup>(1)</sup> Maître de conférences classe «A», Faculté de droit, Université d'Alger 1, 16000 Alger, Algérie.

Email : [djmaherzi@gmail.com](mailto:djmaherzi@gmail.com)

**MORSLI Mohamed** <sup>(2)</sup>

<sup>(2)</sup> Doctorant, Faculté de droit, Université d'Alger 1, 16000 Alger, Algérie.

Email : [hlorse@hotmail.com](mailto:hlorse@hotmail.com)

### Résumé :

Les effets de la crise sanitaire actuelle impliquent de nombreuses difficultés. En effet, derrière la question de la crise Covid-19 se pose celle des mesures prises par les pouvoirs publics afin de rééquilibrer les comptes publics tout en assurant la satisfaction des besoins urgents de la population.

L'adoption d'une loi de finances complémentaire, quelques semaines après l'entrée en vigueur de la décision de confinement de la population algérienne, offre une première réponse à la diminution de l'activité économique. Toutefois, elle ne permet pas de réaliser tous les objectifs recherchés en raison notamment de certaines difficultés dans la pratique budgétaire. Cela engendre, par conséquent, une contrainte dans l'appréhension de toutes les conséquences budgétaires dans la lutte contre la pandémie de Covid-19.

### Mots clés :

Crise budgétaire, épidémie Covid-19, politique budgétaire, loi de finances complémentaire, Algérie, dépenses publiques, recettes budgétaires.

---

*Date de soumission : 26/07/2020, Date d'acceptation : 12/08/2020, Date de publication : 31/08/2020*

**Pour citer l'article :**

MAHERZI Djalel, MORSLI Mohamed, "Finances publiques et crise sanitaire du Covid-19 : la loi n° 20-07 du 4 juin 2020 portant loi de finances complémentaire pour 2020", RARJ, Vol 11, n° 02 (Numéro Spécial), 2020, pp. 727-739.

*Disponible sur :* <https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72>

---

L'auteur correspondant : MAHERZI Djalel, [djmaherzi@gmail.com](mailto:djmaherzi@gmail.com)

## المالية العمومية والأزمة الصحية كوفيد-19: القانون رقم 20-07 المؤرخ في 4 يونيو 2020 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2020

### الملخص:

إن آثار الأزمة الصحية الحالية أحدثت بدورها العديد من الصعوبات، فبالتحديد وبخصوص إشكالية أزمة وباء كوفيد 19 تثار العديد من التساؤلات حول الخطوات المتخذة من طرف السلطات العمومية من أجل الوصول إلى خلق توازن بخصوص الحسابات العامة وذلك دون المساس أو الانتقاص من الحاجيات العامة الضرورية والمستعجلة للمواطنين.

إن اعتماد قانون مالية تكميلي أسابيع قليلة فقط بعد أن دخل قرار الحجر الصحي الخاص بالجزائر حيز التنفيذ، يقدم لا محالة أول جواب حول مشكلة تقلص النشاط الاقتصادي وتحجمه، كما أنه لا يسمح بتحقيق كل الأهداف المسطرة والمخطط لها بسبب بعض الصعوبات التي أحاطت ومست بالممارسة في قطاع المالية. وهذا ما ينشأ عنه بالنتيجة صعوبات كبيرة في الإحاطة وتقدير كل العواقب التي تحيق بالنظام الميزاني في إطار مكافحة وباء كوفيد 19.

### الكلمات المفتاحية:

أزمة الميزانية، وباء كوفيد 19، السياسة الميزانية، قانون المالية التكميلي، الجزائر، نفقات عمومية، إيرادات ميزانية.

## The Public finances & Covid-19 health crisis: Law n° 20-07 of 4 June 2020 on supplementary finance law for 2020

### Abstract:

The effects of the current health crisis have caused many difficulties. Indeed, behind the Covid-19 issue, there is a question about the measures to be taken by the public authorities in order to rebalance the public accounts while ensuring the population's urgent needs satisfaction.

The adoption of a supplementary finance law, few weeks after the lockdown government decision, provides an initial response to the decline in economic activity. However, this legal measure could not satisfy all the desired objectives, in particular because of certain difficulties in terms of budgetary practice. This gives rise, therefore, to a major constraint in apprehending the budgetary consequences in combating the Covid-19 epidemic.

### Keywords:

Budgetary crisis, Covid-19 epidemic, budgetary policy, supplementary finance law, Algeria, public spending, budgetary revenues.

## Introduction

Les finances publiques sont au cœur de l'actualité étatique comme mondiale. La crise sanitaire actuelle assortie de nombreux effets économiques et sociaux ainsi que la nécessaire réponse budgétaire pour les contenir engendrent de nombreuses difficultés. En effet, derrière la question de la crise sanitaire se pose celle des mesures prises par les pouvoirs publics afin de rééquilibrer les comptes publics. Cela implique une action aussi bien au niveau des prélèvements obligatoires que dépenses publiques.

L'intervention publique pour résoudre les difficultés engendrées par cette pandémie sur l'économie est justifiée par le caractère interventionniste du budget. Ce dernier agit aussi bien sur les structures que sur la conjoncture. L'action sur les structures économiques visant le maintien du rythme du développement économique prend la forme d'aides attribuées aux entreprises, de subventions à l'exportation ou encore de mesures de redistribution économique des réserves. L'action sur la conjoncture consiste à prendre les mesures de relance économique à travers la dépense publique et ce, dans l'objectif de préserver et sauver les emplois, mais aussi dynamiser l'activité économique. Par ailleurs, la régulation en temps de crise, notamment par la manipulation des masses budgétaires et des soldes, constitue également une fonction budgétaire centrale<sup>1</sup>.

Les États, comme ceux de l'Amérique du Nord ou de l'Europe sont inexorablement ébranlés par l'effet surprise de cette épidémie. Les États sont apparus comme démunis, déstabilisés, désordonnés, voire même confus face à la propagation de la maladie, alors même que la crise n'était seulement pas sanitaire, mais plutôt multiformes avec des effets économiques et sociaux considérables.

En Algérie, pour faire face aux besoins urgents de crédits, le Gouvernement a recouru à certains outils juridiques à sa disposition. En effet, la technique du "budget des charges communes" à travers le chapitre budgétaire n° 37-91<sup>2</sup> permet de disposer rapidement des crédits budgétaires pour lutter contre l'épidémie et notamment pour certains secteurs<sup>3</sup>. Ces "crédits non répartis" sont initialement ouverts par la loi de finances de l'année et sont destinés à être utilisés en cours d'exercice budgétaire. Ainsi, conformément à l'article 21 de la loi n° 84-17 relative aux lois de finances<sup>4</sup>, "(...) les dépenses peuvent être inscrites à des chapitres de crédits globaux, lorsqu'il s'agit de charges communes applicables au budget de l'Etat ou de dépenses dont la répartition ne peut être déterminée au moment où elle sont votées. Cette dernière nature de crédits peut être répartie en cours d'année par voie réglementaire". En 2020, le Gouvernement dispose d'un montant global de 493.5 milliards de DA au titre du budget des charges communes destinées en partie à renforcer les capacités financières des structures de

<sup>1</sup> Cf. Musgrave, R. A. *The theory of Public finance*, McGraw Hill, 1959.

<sup>2</sup> Intitulé « Dépenses éventuelles — Provision groupée ».

<sup>3</sup> Notamment le Ministère de la Santé, et le Ministère de l'Intérieur et des collectivités locales au titre du budget des services de la protection civile.

<sup>4</sup> Loi n° 84-17, juillet 1984 relative aux lois de finances consultable sur le site

<http://www.mf.gov.dz/>

l'État dans la lutte contre l'épidémie de Covid-19. Plusieurs chapitres ont été créés pour répondre aux effets de la crise. En effet, il a été créé au sein de la nomenclature du budget de fonctionnement du Ministère de la santé un chapitre n° 37-02 intitulé "Dépenses liées à la prise en charge de l'épidémie Covid-19", ainsi qu'un autre chapitre n° 44-04 intitulé "contribution à l'agence nationale des produits pharmaceutiques". Ces derniers ont respectivement bénéficié d'un transfert du budget des charges communes de 3.7 milliards de DA et 380 millions de DA<sup>5</sup>.

Dans l'urgence et en vue d'atténuer l'impact de la crise, le Gouvernement a pris d'autres mesures disparates et ponctuelles au profit des entreprises et particuliers, notamment au niveau de la prorogation des délais fiscaux ou pour le personnel de santé à travers la valorisation de leur régime indemnitaire<sup>6</sup>.

Par ailleurs, au-delà de ces mesures urgentes, le Gouvernement algérien décide finalement en début du mois de mai d'apporter des modifications à la loi de finances pour l'année 2020 en vue d'introduire dans le budget les conséquences financières de l'épidémie de Covid-19.

Après de longues discussions au cours de plusieurs séances, l'avant-projet de la loi de finances complémentaire (PLFC) pour 2020 a été approuvé en Conseil des ministres le 10 mai 2020. Il est aussitôt déposé sur le bureau de l'Assemblée populaire nationale pour examen et vote. Après de longs débats parlementaires, le projet de loi de finances complémentaire a été adopté, promulgué et publié au Journal officiel de la République, le 4 juin 2020<sup>7</sup>.

La loi de finances complémentaire du 4 juin 2020 constitue pour l'essentiel un plan d'urgence pour faire face aux conséquences économiques de l'épidémie de Covid-19 et des décisions sur des mesures de prévention et de lutte contre la propagation du Covid-19 pour l'ensemble des wilayas<sup>8</sup>. Il s'agit ainsi de s'interroger sur sa pertinence en termes de réponse concrète à la crise.

Sur le plan budgétaire, et conformément à la fonction et à l'objet de toute loi de finances complémentaire, la loi du 4 juin 2020 prend en compte, sur la base de l'évolution des prévisions économiques, les premières conséquences économiques de l'épidémie. La loi de finances complémentaire, outil juridique à disposition du Gouvernement, est préparée sous le poids de contraintes multiformes (I). Néanmoins, en raison de la précipitation gouvernementale, le projet de loi cherche, au travers des

<sup>5</sup>- Décret présidentiel n° 20-67 du 19 mars 2020 portant création d'un chapitre et transfert de crédits au budget de fonctionnement du ministère de la santé, de la population et de la réforme hospitalière, Décret Présidentiel n° 20-71 du 25 mars 2020 portant création d'un chapitre et transfert de crédits au budget de fonctionnement du ministère de la santé, de la population et de la réforme hospitalière, *JORADP* n° 19/2020, p.4.

<sup>6</sup>- Décret présidentiel n° 20-79 du 31 mars 2020 portant institution d'une prime exceptionnelle au profit des personnels de santé, *JORADP*, n° 18, p. 05.

<sup>7</sup>- Loi publiée au *JORADP*, n° 33/2020.

<sup>8</sup>- Cf. Décret exécutif n° 20-69 du 26 Rajab 1441 correspondant au 21 mars 2020 relatif aux mesures de prévention et de lutte contre la propagation du Coronavirus (COVID-19), *JORADP* n° 15/2020, p. 6.

mesures annoncées, à maintenir les équilibres généraux (II). Ces derniers semblent toutefois difficiles à atteindre en les laissant au jeu des stabilisateurs automatiques.

## **I. La loi de finances complémentaires : un outil juridique pour la prise en compte des effets économiques et budgétaires de la pandémie**

La loi de finances complémentaire, instrument juridique exclusif de modification des lois initiales (A), est préparée dans un contexte de contraintes liées à une crise multiformes. Aussi, il apparaît que cette loi, adoptée dans une approche de rationalisation des dépenses publiques, se trouve toujours confrontée à la problématique des spécificités des finances publiques algériennes ainsi qu'aux modes de fonctionnement des collectivités publiques (B).

### **A. L'importance des lois de finances complémentaires**

L'épidémie de Covid-19 marque un arrêt brutal de l'activité économique et une déstabilisation des marchés mondiaux, ce qui a un effet direct sur le budget de l'État. Les estimations des dépenses et des recettes dans la loi de finances initiale pour 2020 ont évolué, d'où la nécessité d'adopter une loi de finances complémentaire (1). Toutefois, au sein de ces lois, la recherche de l'équilibre en est une variable importante (2).

#### **1. Une loi nécessaire**

La pratique des lois de finances complémentaires montre que chaque année, une loi rectifiant les prévisions budgétaires de la loi de finances initiale est adoptée au cours de l'exercice<sup>9</sup>. En Algérie, l'article 4 de la loi n° 84-17 donne l'exclusivité aux lois de finances complémentaires pour compléter, en cours d'année, les dispositions de la loi de finances de l'année<sup>10</sup>. Aujourd'hui, le recours à une loi de finances complémentaire a coïncidé à la fois avec l'arrivée d'un nouveau Gouvernement issu d'élections générales souhaitant stabiliser la politique budgétaire d'un côté et le besoin de procéder à des ajustements systématiques en réponse à la crise Covid-19 d'un autre côté.

Considérée comme un aménagement à la règle d'annualité, la loi de finances complémentaire, a, toute comme la loi de finances de l'année, une structure bipartite avec un article liminaire. Elle intègre une nouvelle évaluation des ressources de l'État en fonction des décisions prises par les pouvoirs publics, et a pour objectif d'apporter aux crédits les modifications nécessaires et de déterminer le nouvel équilibre budgétaire qui en résulte. La loi de finances complémentaire pour 2020 revêt une certaine particularité. En effet, en raison du changement politique actuel ainsi que des

<sup>9</sup>- Waserman, F., *Les finances publiques*, éd. La documentation française, 9e édition, 2018, p.85.

<sup>10</sup>- L'article 4 de la loi en question prévoit que "*seules les lois de finances complémentaires ou modificatives peuvent, en cours d'année, compléter ou modifier les dispositions de la loi de finances de l'année* "

aléas sanitaire et économique, cette loi traduit un changement plus profond de la politique fiscale et budgétaire du Gouvernement. Ainsi, ce dernier est tenu de déposer un projet de loi de finances complémentaire lorsque « *les grandes lignes de l'équilibre économique et financier définies par la loi de finances de l'année se trouveraient, en cours d'exercice, bouleversés* »<sup>11</sup>.

## 2. Une loi à la recherche de l'équilibre

Il convient de rappeler que cette notion d'équilibre revêt une importance particulière dans l'élaboration de la loi de finances complémentaire. Cette dernière devrait être un outil pour la réalisation d'un équilibre budgétaire, financier et économique.

Contrairement à ce que prévoit la Loi Fondamentale allemande, la loi algérienne n'érigait pas l'équilibre des recettes prévues et des dépenses autorisées en principe budgétaire strict pour l'État. *A contrario*, en incluant les opérations d'emprunt et de trésorerie dans les ressources et les charges de l'État, la loi n° 84-17 relative aux lois de finances pose le principe des équilibres généraux.

En effet, l'article 1er de la loi n° 84-17 indique que : " *les lois de finances, dans le cadre des équilibres généraux définis par les plans pluriannuels et annuels de développement économique et social fixent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges financières de l'État*".

Il apparaît ainsi que pendant longtemps, le droit positif financier ne reconnaissait pas les divers équilibres qu'ils soient économiques, financier et budgétaire pour se contenter de les englober sous l'appellation des équilibres généraux. Il a fallu attendre la loi organique du 2 septembre 2018, laquelle entrera en vigueur à partir de l'exercice 2023, pour que le législateur admette les différentes catégories d'équilibre.

C'est ainsi que le Gouvernement présente les hypothèses économiques sur lesquelles est établi le projet de loi de finances complémentaire, en particulier au niveau des recettes fiscales. Il fait connaître, conformément aux règles de la comptabilité nationale, ses prévisions économiques pour les années à venir. Il s'agit là de l'équilibre économique.

Par ailleurs, au sein de la loi de finances complémentaire, le gouvernement arrête un équilibre (ou déséquilibre) budgétaire prévisionnel<sup>12</sup>. Il résulte de la comparaison faite entre les dépenses et les recettes et permet de constater un solde budgétaire. Il s'agit là de l'équilibre budgétaire.

Enfin, le Trésor public, au travers des opérations de trésorerie de l'État autorisées par la loi de finances, concourt à la réalisation de l'équilibre financier.

La loi organique du 2 septembre 2018 relative aux lois de finances<sup>13</sup> remplace, dans son article 7, la loi de finances complémentaire par une nouvelle catégorie, à savoir la loi de finances rectificatives. Assurant la même fonction, " *la loi de finances*

<sup>11</sup>- Décision du Conseil constitutionnel français, DC n° 91-298 du 24 juillet 1991

<sup>12</sup>- Cf. Huart, F. *Economie des finances publiques*, éd. Dunod, 2016, pp. 159-181.

<sup>13</sup>- *JORADP*, n° 53/2018.

*rectificative a pour objet de modifier ou de compléter, en cours d'année, les dispositions de la loi de finances de l'année."*

## **B. Les contraintes entourant la préparation du projet de loi de finances complémentaire pour 2020**

La loi de finances complémentaire pour 2020 est adoptée dans un contexte particulier (1). Elle demeure à ce titre marquée par une confusion des actions publiques (2) et ce, en raison de l'absence d'une vision claire dans la gestion des finances publiques.

### **1. Un contexte aux mesures difficilement applicables**

Dans le contexte de cette crise persistante, les populations attendent du Gouvernement une intervention d'envergure contre le chômage, la dégradation du pouvoir d'achat et l'exclusion que celle-ci entraîne. Si les politiques de régulation conjoncturelle et budgétaire, pour l'essentiel, ont pu répondre d'une manière ponctuelle à certains effets de la crise, ils ont désormais perdu une grande partie de leur efficacité.

Aujourd'hui, l'espoir d'une amélioration sensible de l'environnement économique réside dans les moyens d'interventions structurelles : politique fiscale, politique industrielle et politique de lutte contre le chômage.

Les marges de manœuvre en matière de finances publiques sont très limitées. La pandémie de COVID-19 a fait chuter les prix des hydrocarbures. Pays rentier par excellence, l'Algérie a commencé à subir les effets de cette crise : chute des recettes budgétaires et fiscales et baisse des réserves de change. La Banque mondiale estime qu'à 30 dollars le baril du pétrole en 2020, les recettes budgétaires totales de l'Algérie diminueraient de 21.2%. Le déficit budgétaire augmenterait quant à lui pour atteindre 16.3 % du PIB<sup>14</sup>. Ainsi, conformément à la nouvelle loi, les dépenses budgétaires vont passer de 7823.1 milliards de DA à 7372.7 milliards de DA.

En effet, confronté à une difficulté très importante, le Gouvernement a décidé de faire baisser les dépenses de fonctionnement. En effet, le taux de réduction est passé de 30 à 50 % du budget de fonctionnement. Une première réduction de 141 milliards DA est prévue à au niveau des budgets de fonctionnement des différents départements ministériels.

Une contrainte majeure apparaît au travers de cette pratique et concerne le caractère ponctuel ou instantané des réductions de dépenses publiques. En effet, celle-ci ne serait possible que si elle *"ne s'inscrivait pas dans une stratégie de développement économique et social visant à relancer la croissance, et par conséquent l'emploi (...)"* comme le note le professeur Michel Bouvier<sup>15</sup>.

<sup>14</sup>- Cf. Rapport de suivi de la situation économique de l'Algérie, Banque mondiale, avril 2020.

<sup>15</sup>- Bouvier, M. "La maîtrise de la dépense publique au cœur d'un projet de société?", in : *Revue Française des Finances publiques*, n° 125, février 2014, p. 5.

## 2. Un rôle confus des acteurs publics

Le système des finances publiques algériennes n'a sensiblement pas évolué. Les interconnexions de ses différentes composantes sont de plus en plus faibles : l'État, comparativement aux collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale, assure les principales missions économiques, sociales et sanitaires au profit des populations.

L'État a d'ailleurs dû intervenir pour secourir les couches professionnelles ayant subi les conséquences de l'épidémie et confrontées au chômage. Ce dernier, considéré comme un risque social, est en principe couvert et pris en charge par le système de sécurité sociale, et plus précisément par la Caisse nationale d'assurance-chômage (CNAC). Toutefois, en raison du manque de ressources et surtout d'outils juridiques faute de réforme statutaire, le rôle de la Caisse en question est restée à la marge. Face à l'ampleur de la crise, l'État, dans la loi de finances complémentaire pour 2020, a consacré 20 milliards de DA pour soutenir les chômeurs sur le total de 70 milliards de DA consacré au programme anti-crise Covid-19<sup>16</sup>.

Cette "étatisation" croissante rend les autres entités passives et ne forment en réalité que de "relais" pour des décisions prises par les organes centraux. Face à ce système centralisé, il apparaît nécessaire de repenser aujourd'hui, dans le sens d'une efficacité accrue, les modalités de gestion des dépenses publiques.

Dans la perspective de la nouvelle gestion publique "*New Public Management*", il faudrait d'abord revoir les missions de l'État, des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociales dans le sens "*d'une transformation ambitieuse de l'action publique*"<sup>17</sup> tel qu'il en résulte de la circulaire du Premier ministre français du 26 septembre 2017.

Les démarches de revues des dépenses publiques ont été nombreuses. Les expériences des pays sont multiples dans ce domaine. La rationalisation des choix budgétaires (RCB) en est un exemple et consiste en une méthode de gestion des dépenses publiques. Mise en place en France en mai 1968 puis aussitôt abandonnée, cette méthode inspirée de la PPBS<sup>18</sup> vise à optimiser les choix budgétaires publics par une meilleure évaluation de l'action administrative. La technique s'appuie sur le modèle de l'analyse systémique et la combinaison "coût-efficacité". Si le bilan de cette méthode reste mitigée, la méthode permettait de mieux préconcevoir l'efficacité de l'action publique.

Dans ce cadre, l'expérience canadienne apparaît comme intéressante. En 1993, en pleine crise des finances publiques, le Gouvernement a procédé à un examen approfondi de l'ensemble des dépenses publiques durant toute une année. Les ministres ont travaillé en équipe et en étroite collaboration pour décider des politiques publiques

<sup>16</sup>- Cf. Imadalou S. "La pandémie a mis à nu les systèmes de protection sociale : Le Covid-19, un signal d'alarme pour les futures crises", *El Watan*, du 1er juin 2020.

<sup>17</sup>- Circulaire n° 5868 du 26 septembre 2017 ayant pour objet "*Action publique 2022*".

<sup>18</sup>- *Planning Programming Budgeting System*. Voir en ce sens : Jean-Claude Bluet, *Le planning-programming-budgeting-system*, [Rapport de recherche], Centre national de l'entrepreneuriat (CNE) ; Société d'Économie et de Mathématiques Appliquées (SEMA). 2009, 74 p.

vues comme superflues ou inutiles. Le résultat était prometteur : en cinq ans, les dépenses publiques ont été réduites de près de 10 % du PIB.

En France, la "Révision Générale des Politiques Publiques" (RGPP) constitue un dispositif d'amélioration de l'action publique et de réduction des dépenses<sup>19</sup>. Lancée en 2007, cette initiative a donné lieu à plusieurs décisions qui portaient, par exemple, sur la modernisation des services publics, la mutualisation et la fusion des fonctions et des services ou encore le transfert de certaines missions à d'autres agences. Les crédits de fonctionnements ont aussi été concernés par ce dispositif : le non-renouvellement d'un départ à la retraite sur deux a permis de réaliser des économies significatives.

Si cette approche subit des critiques en raison de la centralisation des processus de décision et de la confusion des rôles d'acteurs impliqués (comités interministériels, ministres), la RGPP constitue une réforme originale de par sa gouvernance et ses processus décisionnels, lesquels pourraient inspirer l'Algérie dans la mesure où la réforme y est particulièrement délicate à mettre en œuvre.

## II. La loi de finances complémentaire : un outil juridique difficilement réalisable face aux pratiques budgétaires

La loi de finances complémentaire pour 2020 intègre dans le budget prévisionnel de l'État un ensemble de mesures en réponse à cette crise économique soudaine, mais qui restent parfois confuses (A). Toutefois, il apparaît que cette loi ne prend pas vraiment de sens sous l'effet d'une certaine pratique budgétaire, marquée notamment par une absence de rigueur budgétaire (B).

### A. Une orientation budgétaire partagée

Traduction d'une politique budgétaire définie, la loi de finances complémentaire tente de soutenir à la fois l'économie et d'assurer une redistribution équitable des richesses entre les membres de la société (1). Face à la crise sanitaire et ses effets économiques et sociaux, les pouvoirs publics sont entrés dans une certaine confusion (2).

### 1. La recherche de l'équilibre entre efficacité et équité

Les politiques budgétaires ne sont efficaces et justifiées qu'à condition de les bien cibler. Elles doivent aussi procéder à un arbitrage, ou plutôt rechercher un équilibre entre efficacité et efficience.

L'État, comme tout agent économique, prend des décisions dans la gestion de ses ressources rares. Comme l'a annoncé le professeur G. Mankiw, dans son célèbre ouvrage "*Principes d'économie*"<sup>20</sup>, l'Etat fait face à des arbitrages dans l'économie "*Governments face tradeoffs*". En effet, pour obtenir les résultats d'une mesure mise en

<sup>19</sup>- Cf. Bezes, Ph., "Morphologie de la RGPP : Une mise en perspective historique et comparative", in : *Revue Française d'Administration publique (RFAP)*, 2010/4 n° 136, pages 775 à 802.

<sup>20</sup>- Mankiw, G. *Principes d'économie*, Traduction d'Elise Tosi, éd. De Boeck, 2010, pp.05-06.

place, le Gouvernement doit généralement abandonner une autre disposition qu'il aurait préféré.

Dans ce cadre, la politique budgétaire décidée par le Gouvernement s'inscrit dans cette logique d'arbitrage. Elle porte en effet sur l'efficacité et l'équité. La première signifie que les mesures budgétaires sont affectées en priorité pour permettre à l'économie de tirer le maximum de ses ressources rares. C'est le cas des mesures de réduction et exemptions fiscales au profit des opérateurs économiques et des consommateurs pour relancer l'investissement d'un côté, et soutenir le pouvoir d'achat d'un autre côté. L'équité signifie quant à elle que les produits de ces ressources sont redistribués de manière juste entre les individus.

La crise du COVID-19, avec toutes ses conséquences, fait état d'un degré d'incertitude alarmant. La loi de finances complémentaire pour 2020 n'offre qu'un remède ponctuel à la crise budgétaire qui se dessine. Alors que l'État a depuis longtemps cherché à réduire les dépenses publiques et à améliorer les ressources budgétaires, le choc de la crise actuelle ne semble pas avoir ouvert la réflexion aux mesures structurelles permettant de mieux gérer les finances publiques en vue de mieux répondre aux besoins permanents et urgents de l'État.

## 2. La confusion dans la recherche de l'efficacité et l'efficience

Les mesures prises dans la loi en question montre une certaine hésitation dans la recherche de l'arbitrage entre efficacité et équité. A titre d'exemple, la mesure visant à distribuer plus équitablement les ressources et à soutenir les citoyens les plus en difficulté en raison de la crise sanitaire, *via* des aides financières temporaires, s'est accompagnée en parallèle d'augmentations de certaines impositions frappant ces mêmes couches de la société. L'efficacité n'est pas réalisée dans le sens où les entreprises qui bénéficient de beaucoup d'avantages publics pour certains secteurs restent inactives, en particulier au regard de la conjoncture actuelle. En d'autres termes, le coût de l'équité est compensé par des augmentations fiscales sur les couches les plus vulnérables, indépendamment des objectifs d'efficacité.

En principe, une politique d'équité impose à ceux placés dans une situation financière plus confortable de davantage contribuer que les autres à l'action de l'État. C'est le cas, par exemple, de l'impôt sur le patrimoine. Institué par la loi de finances pour 2013 dans le but d'instaurer une certaine équité dans la répartition de la charge fiscale, cet impôt a été remanié et revu six fois depuis 1992 au niveau de ses seuils et tarifs,<sup>21</sup>. Toutefois, les recettes réalisées ne sont pas très élevées et ne dépassent pas 1% des recettes des impositions directes.

Devenu impôt sur la fortune depuis la loi de finances complémentaire pour 2020 et frappant les contribuables fortunés l'impôt souffre toujours d'une instabilité et d'un

---

<sup>21</sup>- Conformément aux dispositions des article 26 de la loi de finances pour 2003, article 14 de la loi de finances pour 2006, article 5 de la loi de finances pour 2013, article 22 de la loi de finances complémentaire pour 2015, l'article 26 de la loi de finances pour 2020 et enfin l'article ...de la loi de finances complémentaires pour 2020.

flou dans la détermination de son assiette et le recensement des personnes assujetties<sup>22</sup>. Le Gouvernement a gardé le seuil d'imposition à 100.000.000 DA et le taux marginal à 1 %. S'agissant de l'impôt sur le revenu global (IRG), les hauts revenus restent imposés à un taux modéré dans la mesure où le taux marginal est fixé à 35%. Ceci ne permet pas nécessairement de réaliser la productivité fiscale recherchée.

Face à la réduction des ressources budgétaires, il aurait été préférable d'augmenter les prélèvements obligatoires sur les fortunés et les hauts revenus. Pourtant, une augmentation des impositions en fonction de la capacité contributive des citoyens (article 78, al. 2 de la Constitution de 1996, modifiée et complétée) peut constituer un moyen juste et efficace pour accroître les recettes fiscales de l'État. Cela avait été le cas aux États-Unis lors de la crise économique mondiale pour laquelle le *New Deal* prévoyait une fiscalité conséquente sur les hauts revenus en vue de financer les mesures de relance économique. A titre d'exemple, en 1941, le taux marginal de l'impôt sur le revenu était fixé à 91%, niveau qui s'appliqua jusqu'en 1964.

Le Gouvernement a depuis longtemps affirmé sa volonté de réduire les dépenses publiques et d'augmenter les prélèvements obligatoires. Jugées comme "simplistes", ces mesures sont vivement critiquées par les membres de l'Assemblée populaire nationale (APN)<sup>23</sup> dans le sens où elles réduisent aussi bien l'équité que l'efficacité. En effet, pour certains, *"les mesures consistant à augmenter le Salaire national minimum garanti (SNMG) et à annuler l'impôt sur le revenu global (IRG) (pour les salaires de moins de 30.000DA.) ne seraient pas suffisantes face à la cherté de la vie, encore moins avec l'augmentation de la taxe sur le carburant"*<sup>24</sup>.

## **B. Une pratique financière et budgétaire floue**

La rationalisation des dépenses publiques reste un objectif ultime pour tout Gouvernement (1). Toutefois, face à la précipitation du Gouvernement à répondre aux conséquences économiques du confinement et de l'épidémie, cette loi rend difficile le redéploiement et la maîtrise des dépenses et ce, en raison de certaines pratiques budgétaires ancrées depuis longtemps (2).

### **1. La maîtrise des dépenses publiques : un objectif recherché**

La maîtrise des dépenses budgétaires est l'une des problématiques soulevées depuis plusieurs années. En effet, les différentes lettres de cadrage permettant la préparation du projet de loi de finances pour l'année n+1 rappellent, à juste titre, la nécessité de la rationalisation des dépenses publiques, notamment dans l'expression des besoins par les ministères dépensiers.

<sup>22</sup>Cf. Rapport de la Cour des comptes, APLRB (avant-rapport de loi portant règlement budgétaire de l'exercice pour 2016).

<sup>23</sup>- Cf. Les membres de l'APN proposent des mesures financières pour surmonter les risques de stagnation des secteurs économiques, [www.apn.dz](http://www.apn.dz), consulté le 30 mai 2020.

<sup>24</sup>- *Idem*.

Le choc pétrolier de 2014 a montré une nouvelle fois la vulnérabilité des finances publiques tels que recettes fiscales à durée limitée ou encore poids de certaines dépenses courantes<sup>25</sup>. Le Gouvernement de l'époque n'a malheureusement pas pris des mesures permanentes dans le sens d'une maîtrise des finances publiques et s'est contenté de geler temporairement les projets d'équipements publics.

La rationalisation des dépenses publiques et la viabilité des ressources publiques passent avant tout par un travail de fond consistant, en priorité, à améliorer les pratiques budgétaires plutôt que de se limiter à une vision purement comptable. Comme l'a annoncé Frédéric Cherbonnier, *"les clefs de la crédibilité budgétaires résident dans (la) capacité à corriger des sources précises d'inefficacité"*<sup>26</sup>.

## 2. Le nécessaire respect des règles budgétaires dans l'exécution

Dans son rapport sur l'avant-projet de la loi de règlement 2016, la Cour des comptes a dressé un bilan assez critique des pratiques budgétaires et financières qui ne vont pas dans le sens de l'économie et a présenté les mesures pour améliorer les finances publiques. Ainsi, le rapport a relevé l'absence de respect du principe de spécialité budgétaire permettant d'identifier et de faciliter l'exécution et le contrôle des dépenses. Plusieurs "fuites budgétaires" ont été constatées. Certains ministères ont en effet pris en charge des dépenses étrangères à leurs budgets au profit de certains établissements publics sous tutelle<sup>27</sup>. Le principe d'autorisation budgétaire a également été négligé, notamment pour certaines dépenses ayant dépassé les plafonds fixés par les lois de finances et ce, en toute méconnaissance des règles de transparence. Certaines dettes ont été accumulées pendant plusieurs exercices et n'ont pas été apurées, même si des crédits étaient disponibles. Une sous-budgétisation des chapitres de certaines dépenses en raison d'une mauvaise évaluation des besoins lors de la phase de préparation budgétaire. Ainsi, pour les dépenses publiques, la rationalisation budgétaire passerait avant tout par une rigueur et une discipline budgétaire aussi bien lors des phases de préparation, prévision que d'exécution budgétaires.

Pour les recettes budgétaires, un certain nombre de défaillances ont été relevées liées notamment aux questions de recouvrement des recettes fiscales. La prédominance des recettes fiscales pétrolières a créé au sein de l'administration fiscale une certaine passivité pour le recouvrement des autres impositions. La Cour a d'ailleurs recommandé aux services de l'administration fiscale de donner plus d'intérêt aux opérations de recensement des contribuables, des activités et des biens immobiliers<sup>28</sup> et ce, pour les besoins du recouvrement.

<sup>25</sup>- Bessaha, A., "La politique budgétaire en Algérie : évaluation et éléments de réforme", Le quotidien *El Watan*, 4 novembre 2019.

<sup>26</sup>- Cherbonnier, F., "Réduire les dépenses publiques, oui, mais au bon endroit", *Les Echos*, 28 février 2019.

<sup>27</sup>- Rapport de la Cour des comptes, APLRB pour 2016, p. 66.

<sup>28</sup>Rapport de la Cour des comptes, *op.cit.*, p. 18.

## Conclusion

Face au problème sanitaire et économique actuel, les finances publiques agissent à travers un certain nombre d'outils juridiques. La loi de finances complémentaire du 4 juin 2020 constitue un exemple. Cette loi laisse toutefois une certaine difficulté à faire coïncider les mesures annoncées avec les pratiques financières et budgétaires ancrées depuis plusieurs décennies longtemps. L'examen attentif des mesures prises dans cette loi montre encore une fois que d'une part le financement des réponses aux besoins de la crise est largement assuré par l'État et que d'autre part, la maîtrise des niveaux des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires n'est possible qu'à condition de définir un cadre gestionnaire à moyen terme reflétant une vision plus concrète des missions de l'État.