

**ÉCOLE SUPÉRIURE DE GESTION ET D'ÉCONOMIE
NUMÉRIQUE**

ESGEN

**Mémoire de fin de cycle en vue de l'obtention du diplôme de
Master en sciences de gestion**

Spécialité : Audit et contrôle de gestion

THÈME :

**La gestion axée sur les résultats comme outil
d'amélioration de la performance dans les
budgets publics**

**Étude de cas : ministère de la Culture et des
Arts**

Présenté par :

M. BENZAIM Chihab

Encadré par :

M. BELACEL Brahim

2^{ème} Promotion

Juin 2023

REMERCIEMENTS

Avant toute chose, je remercie le Bon Dieu de m'avoir muni du courage et de la patience qui m'ont permis d'accomplir ce modeste travail.

Je tiens à exprimer toute ma reconnaissance à mon encadrant de mémoire M. BELACEL Brahim pour son encadrement, aide et orientation.

J'adresse mes sincères remerciements à tous les professeurs et intervenants de l'École supérieure de Gestion et d'Économie numérique pour m'être formé et guidé.

J'aimerais remercier M. le ministre des Finances FAYED Laaziz qui m'a donné l'opportunité d'effectuer mon stage au sein du ministère des Finances et aussi Mme SADI Rachida, cadre au sein de la direction générale du budget qui m'a accueilli et fait découvrir les finances publiques.

Je remercie mes très chers parents pour leurs dévouements et leurs encouragements durant toutes ces années de formation, vous êtes un exemple de persévérance pour moi et je vous le suis redevable, mes frères et sœurs Hafed, Rostom, Mélissa, Maria et Sofia, mais aussi mes amis dont les vrais se reconnaîtront.

Résumé

Le contexte économique mondial actuel, ainsi que la période économique difficile traversée par l'Algérie, a conduit à l'adoption de la réforme budgétaire par le biais de la LOLF, dans le but de révolutionner la gestion des finances publiques. Cette réforme vise à passer d'une approche de gestion axée sur les moyens à une approche axée sur les résultats. Le présent mémoire a pour objectif de mieux comprendre le fonctionnement du budget de l'État, ainsi que les différentes étapes et procédures impliquées dans la dépense publique, allant de son engagement à son exécution et à la reddition des comptes.

De plus, une étude comparative sera réalisée entre le budget classique et le budget selon la nouvelle nomenclature, mettant en évidence les limites du budget classique ainsi que les contributions des principes du nouveau management public. Cette étude permettra de répondre à la problématique suivante : quel est l'apport de la réforme budgétaire dans la gestion des finances publiques en Algérie ?

Mots clés : Réforme budgétaire, gestion axée sur les résultats, budget de programme, nouveau management public.

Abstract

The global economic context and the challenging economic phase that Algeria has gone through have led to the adoption of budgetary reform through the LOLF (Organic Law on Budget Laws) to revolutionize public finances from a means-oriented approach to a results-oriented approach. This dissertation will allow us to better understand everything related to the state budget and the various stages and procedures that public expenditure goes through, from commitment to execution and accountability.

We will also conduct a comparative study between the traditional budget and the budget under the new nomenclature, highlighting the limitations of the traditional budget and the contributions of the principles of the new public management. This will address our research question: What is the contribution of budgetary reform to the management of public finances in Algeria?

Keywords: Budgetary reform, results-oriented management, program budgeting, new public management.

Listes des figures

Figure N° 1 : Fonctionnement de la pluriannualité	45
Figure N° 2 : Les nouvelles classifications budgétaires	46
Figure N°3 : La classification par activité	47
Figure N° 4 : La répartition des crédits des programmes par type de centre de responsabilité	49
Figure N° 5 : La modification des crédits par transfert	59
Figure N° 6 : La modification des crédits par virements	60
Figure N° 7 : Les mouvements des crédits entre les titres des dépenses	61
Figure N° 8 : La gestion budgétaire	69
Figure N° 9 : Organigramme du ministère de la Culture et des arts	76
Figure N° 10 : Structure MCA par programme	77
Figure N° 11 : Budget de fonctionnement 2022 (nomenclature classique)	81
Figure N° 12 : Budget équipement 2022 (nomenclature classique)	81
Figure N° 13 : Portefeuille de programmes du MCA	82
Figure N° 14 : Décret de répartition 2022	82
Figure N° 15 : Modèle type DPIC	85
Figure N° 16 : Contenu du DPIC	86
Figure N° 17 : Le cadre conventionnel	91

Liste des tableaux

Tableau N° 1 : La structure du budget programme	40
Tableau N° 2 : Avantages du budget programme	41
Tableau N° 3 : Crédit ouvert en AE et CP par MIP et programmes	53
Tableau N° 4 : Portefeuille de programmes	54
Tableau N° 5: Tableau de la répartition territoriale du budget : Dépenses totales par wilaya	55
Tableau N° 6 : L'exécution du budget	62
Tableau N° 7 : Reddition des comptes	63
Tableau N° 8 : La conception générale du tableau de bord	74
Tableau N° 9 : Décret de répartition 2023 du MCA	83
Tableau N° 10 : Fascicule budgétaire 2022 de la BNA	84
Tableau N° 11 : Allocation des ressources	87
Tableau N° 12 : Extrait DPIC pour l'action	88
Tableau N° 13 : Tableau de bord du RMR	89
Tableau N° 14 : Fascicule budgétaire 2022 de la BNA	92
Tableau N° 15 : La nouvelle nomenclature des dépenses de l'EPA	93
Tableau N° 16 : Nomenclature budgétaire BNA	94

Sommaire

Introduction générale	8
Chapitre I : Le système budgétaire en Algérie	10
Section 1 : Système budgétaire classique	10
Section 2 : Les documents budgétaires classiques.....	14
Section 3 : Les limites du système budgétaire classique.....	21
Chapitre II : La modernisation des systèmes budgétaires	30
Section 1 : Contexte et enjeux de la réforme budgétaire.....	30
Section 2 : La réforme budgétaire en Algérie.....	35
Section 3 : La notion de performance au sein des budgets publics.....	64
Chapitre III : La gestion axée sur les résultats appliquée au ministère de la Culture et des Arts	75
Section 1 : Présentation de l'organisme étudié.....	75
Section 2 : Le cycle budgétaire de la dépense publique.....	78
Section 3 : Analyse comparative d'une entreprise publique administrative.....	90
Conclusion générale	98

Références bibliographiques

Table des matières

Introduction générale :

Les finances publiques englobent l'étude des aspects juridiques, politiques et économiques des recettes et des dépenses des collectivités publiques (l'État, les collectivités locales et les établissements publics).

De nos jours, la gestion des finances publiques est devenue une préoccupation majeure pour les États à travers le monde. Afin de répondre aux enjeux économiques et financiers actuels, les réformes budgétaires sont devenues un outil incontournable pour les États, leur permettant d'adapter leurs pratiques de gestion budgétaire pour faire face aux défis de la mondialisation, des crises économiques et financières, des évolutions démographiques et technologiques, ainsi que des pressions environnementales et sociales.

Dans le contexte économique actuel causé par la baisse des prix du pétrole, la crise se pointe, l'Algérie vit une conjoncture économique difficile caractérisée par le déficit budgétaire, une baisse drastique des réserves de changes, déficit de la balance commerciale et inflation.

Les réformes budgétaires ont pour objectif de moderniser et d'adapter les systèmes de gestion des finances publiques aux nouvelles exigences, en mettant en place des outils de pilotage et de contrôle plus efficaces, en favorisant la **transparence** et la **responsabilité**, et en améliorant la **performance** des administrations publiques. Ces réformes impliquent une transformation des pratiques de gestion budgétaire, notamment à travers la mise en place de nouveaux outils de gestion, telle que le budget-programme et d'indicateurs de performance.

À l'instar des pays ayant adopté la nouvelle gestion budgétaire, l'Algérie n'est pas en reste, puisqu'elle s'est engagée depuis plusieurs années déjà, dans une réforme des systèmes budgétaires et comptables de l'État, appelé « Modernisation des Systèmes Budgétaires : MSB ». En 2018, la Loi organique 18-15 relative aux Lois de Finances a été promulguée et le premier exercice budgétaire en mode LOLF pour l'année 2023.

Problématique

Dans le cadre de notre recherche, il sera question de porter une réflexion sur des potentiels de solutions, aussi innovantes qu'efficaces. Le contexte de réforme de l'administration publique en vigueur dans le pays impose une certaine cohérence dans le traitement du problème exposé. En effet, les réponses à apporter à notre problématique doivent en principe s'inscrire dans la logique des réformes exposées précédemment.

Notre problématique est la suivante : **Quel est l'apport de la modernisation des systèmes budgétaires à la gestion du budget de l'État algérien ?**

Ce qui nous amène à poser les questions subsidiaires suivantes :

1. Comment s'effectuait la gestion budgétaire classique ?
2. Y'a-t-il des insuffisances dans la gestion budgétaire classique ?
3. Quel est la contribution de la modernisation du système budgétaire à la gestion des dépenses publiques ?

Hypothèses

Les hypothèses ayant été à l'origine de notre recherche sont de trois, à savoir :

1. Toute dépense publique doit être managée de façon rationnelle.
2. La rationalisation des dépenses publiques repose largement sur l'efficacité de la phase de préparation budgétaire.
3. la modernisation des systèmes budgétaires contribue de façon considérable au pilotage de la performance des dépenses publiques.

Méthodologie

Pour répondre à notre problématique et vérifier nos hypothèses, nous avons d'abord opté pour une méthode documentaire qui consiste à consulter une variété d'ouvrages et de thèses. Cette méthode nous permettra de construire un cadre théorique solide pour comprendre les concepts fondamentaux sur lesquels repose notre travail.

Nous avons ensuite procédé à une analyse pratique de l'expérience algérienne en matière de réforme budgétaire, en prenant comme exemple quelques ministères gérés par la Division des Budgets Programmes pour le Développement Humain (DBPDH) / Direction générale du Budget (DGB). Pour ce faire, nous avons mené des entretiens directs avec notre encadreur de stage au sein de ladite division, ce qui nous a permis de recueillir les informations nécessaires à notre étude de cas pratique et de les traiter de manière plus approfondie.

Chapitre I : Le système budgétaire en Algérie

Chapitre I : Le système budgétaire en Algérie

La maîtrise de la gestion budgétaire est une compétence cruciale pour tout dirigeant économique, en particulier dans un environnement économique difficile. En Algérie, la gestion budgétaire classique reposait sur un budget présenté en termes de moyens, où les ministères dépensiers étaient évalués sur leur capacité à obtenir et à dépenser le maximum de crédits, sans qu'il y ait de discussions sur les objectifs ou de mise en place d'outils pour évaluer l'efficacité de leurs actions.

Cependant, le système classique de gestion budgétaire était axé sur le financement des services publics sans prendre en compte la performance de ces services, ce qui entraînait des répercussions négatives sur la gestion des dépenses publiques. Il en résultait une mauvaise allocation des ressources et l'absence de responsabilité en matière de résultats pour les gestionnaires publics.

Ainsi, dans un contexte économique difficile, il est impératif de rationaliser les dépenses publiques en les orientant vers les secteurs prioritaires et en responsabilisant les gestionnaires. C'est pourquoi l'introduction de la notion de performance dans la gestion des dépenses publiques est devenue indispensable.

Ce premier chapitre est consacré à la présentation du système budgétaire en Algérie. Elle est scindée en trois (3) sections dont la première est destinée à la présentation du système budgétaire classique ; la deuxième à la documentation budgétaire classique et la troisième à l'exposition des principales insuffisances de ce système budgétaire ainsi que leur impact sur la gestion des dépenses publiques.

Section 01 : Le système budgétaire classique

Le système budgétaire classique de l'État algérien était encadré par les dispositions de la loi n° 84-17 du 07 juillet 1984 relative aux lois de finances qui dispose essentiellement sur le budget général de l'État, sa préparation, son vote sous forme d'une loi de finances, son exécution et son contrôle. Cette loi a fait l'objet, d'un seul texte d'application, à savoir, le décret exécutif n° 98-199 du 09 juin 1998 portant application de l'article 10 de la loi n° 84-17 du 7 juillet 1984, modifiée et complétée, relative aux lois de finances, et d'un autre texte en liaison, le décret exécutif n° 98-227 du 13 juillet 1998 relatif aux dépenses d'équipement de l'État, qui définit les procédures d'inscription, de financement et de suivi, afférents aux dépenses d'équipement public de l'État.

Dans la première section, nous allons aborder la notion de loi de finances, notamment ses particularités, ses catégories et les différentes étapes liées à la préparation du projet de loi de finances ; puis, dans la deuxième section, nous allons présenter la documentation budgétaire classique.

1.1. Définition et Particularités des lois de finances :

Selon l'article premier de la loi 84/17 du 07 juillet 1984 relative aux lois de finances modifiée et complétée, la loi de finances fixe la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges financières de l'État, dans le cadre des équilibres généraux définis par les plans pluriannuels et annuels de développement économique et social.

Comparativement aux autres lois ordinaires, les lois de finances présentent certaines particularités¹ :

- Un plan d'action du gouvernement (défendu solidairement) ;
- Voté en urgence (75 jours) ;
- Contiens un dosage financier important (règles particulières).

1.2. Catégories des lois de finances² :

Ont le caractère de lois de finances : la loi de finances de l'année (LFA) dite aussi loi de finances initiale, les lois de finances complémentaires ou modificatives (LFC) et la loi de règlement budgétaire (LRB).

1.2.1. La loi de finances de l'année (LFA) :

Chaque année, le budget de l'État est établi sous la forme d'un projet de loi de finances (PLF), élaboré par le gouvernement. Ce projet de loi doit être déposé devant le parlement pour examen et vote avant le début de l'année à laquelle il se rapporte. Une fois adopté par le parlement, le PLF devient une loi de finances qui prévoit et autorise l'ensemble des ressources et des charges de l'État pour l'année civile, ainsi que les moyens financiers nécessaires au fonctionnement des services publics. En outre, elle autorise les dépenses relatives aux équipements publics et aux dépenses en capital.

¹ BISSAD Ali, « *Support de cours-finances publiques* », Institut d'Économie douanière et fiscale, 32^e promotion, 2014, p. 41.

² ZARKA Jean-Claude, « *Finances publiques* », édition Gualino, 5^e édition, Paris, 2018, p. 21.

En vertu du **principe de séparation des pouvoirs**, la loi de finances de l'année est **préparée par le gouvernement** (pouvoir exécutif) et **contrôlée et discutée par le parlement** (APN, CN) (pouvoir législatif).

1.2.2. La loi de finances complémentaire (LFC) :

La loi de finances complémentaire (LFC) est une loi qui apporte des modifications ou des ajouts en cours d'année aux dispositions de la loi de finances de l'année. Elle a pour but d'ajuster les prévisions budgétaires en fonction de la situation économique, de répondre à de nouveaux besoins et de corriger les mesures inscrites initialement dans la loi de finances de l'année.

1.2.3. La loi de règlement budgétaire (LRB) :

La LRB est un rapport présentant le bilan de l'exécution d'une loi de finances, ainsi que des lois de finances complémentaires ou modificatives qui y sont relatives pour chaque exercice. Elle permet au parlement de contrôler l'utilisation effective des autorisations budgétaires allouées au gouvernement en comparant les opérations exécutées avec les autorisations allouées.

1.3. Les principales phases de préparation du projet de loi de finances :

La préparation du projet de loi de finances s'organise à travers les principales phases suivantes³ :

Orientations budgétaires :

Chaque année, au mois de mars, les services de la Direction générale du Budget du ministère des Finances élaborent une note d'orientation destinée à tous les ordonnateurs. Cette note prend en compte les équilibres financiers de l'année, fournit une analyse macroéconomique et financière et expose les priorités nationales et sectorielles.

Élaboration du projet de budget de l'État :

En mai/juin, les ordonnateurs envoient leurs propositions budgétaires aux services du ministère des Finances (Direction générale du Budget) en se basant sur les orientations reçues.

³ Documents internes du ministère des Finances, Direction générale du Budget, Division de la Synthèse Budgétaire, Direction de l'élaboration du Budget, « *procédures de gestion du budget de l'État* », janvier 2009, p. 3.

Les séances d'arbitrage du budget :

Des commissions sont mises en place par les services du ministère des Finances (Direction générale du Budget) pour regrouper les ordonnateurs concernés. À l'issue de ces travaux, l'avant-projet de budget est élaboré. Les services de la MF/DGB finalise l'avant-projet de budget, qui est ensuite soumis au gouvernement.

Adoption du budget :

Le projet de budget est soumis au gouvernement pour examen avant d'être présenté au parlement pour examen et adoption dans le cadre de la loi de finances.

La loi de finances est signée et promulguée par le président de la République avant la fin de l'année en cours. Elle est exécutoire pour l'année civile suivante, du 1er janvier au 31 décembre.

1.4. Les principes budgétaires :

La procédure budgétaire est encadrée par un ensemble de règles qui définissent les étapes à suivre, le rôle de chaque acteur et les principes à respecter pour l'élaboration du document budgétaire. Cette procédure est essentielle, car elle fixe un cadre juridique qui garantit la transparence et la fiabilité des informations financières et budgétaires. Elle permet également de clarifier les rôles et responsabilités des différents acteurs impliqués dans le processus budgétaire⁴ :

- Le principe d'annualité ;
- Le principe d'unité ;
- Le principe d'universalité avec deux règles
- Le principe de spécialité ;
- Le principe d'équilibre ;

Le principe d'annualité : Ce principe signifie que le budget est voté chaque année et pour une année par le Parlement et qu'il doit être exécuté dans l'année par le gouvernement.

Le principe d'unité :

⁴ CLICHE Pierre, « *Gestion budgétaire et dépenses publiques* », édition Presses de l'Université du Québec, 2009, p. 90.

Conformément au principe d'unité budgétaire classique, toutes les dépenses et recettes budgétaires doivent être présentées dans un document unique⁵ alors que toutes les dépenses et recettes budgétaires doivent être présentées dans un document unique.

Le principe d'universalité avec deux règles :

Ce principe consiste à fondre en une seule masse les ressources fiscales et autres produits et à imputer l'ensemble des dépenses publiques sur cette masse de recettes sans contraction ni affectation.

- **La règle de non-contraction au produit brut :** Cette règle permet de faire apparaître l'intégralité des recettes et l'intégralité des dépenses sans compensation.
- **La règle de non-affectation des recettes aux dépenses :** Cette règle signifie qu'une recette déterminée ne peut financer une dépense déterminée.

Le principe de spécialité : Dans le cadre de la gestion budgétaire classique et selon les dispositions de l'article 20 de la loi 84-17, les crédits ouverts par la loi de finances sont spécialisés par chapitre, groupant des dépenses selon leur nature ou selon leur destination.

Le principe d'équilibre : Ce principe, qui était la grande règle des finances publiques classiques, ne signifie pas que les recettes doivent être égales aux dépenses. Les recettes fiscales ont pour objectif de financer les dépenses de fonctionnement des services publics. En conséquence, l'État ne prélève que les sommes nécessaires en matière fiscale et, en cas de déficit budgétaire, il dispose d'autres sources de financement, telles que les emprunts. En effet, la loi n° 84-17 distingue entre l'équilibre prévisionnel, qui correspond au solde présenté dans la loi de finances, et l'équilibre d'exécution, qui représente le solde de clôture⁶.

Section 02 : Les documents budgétaires classiques

2.1. Pour le budget de fonctionnement :

2.1.1. Les décrets de répartition des crédits :

En Algérie, les décrets de répartition des crédits sont des documents administratifs qui permettent de répartir les crédits alloués par la loi de finances annuelle aux différents ministères et institutions de l'État. Il convient de préciser que dans la gestion budgétaire classique, ces décrets présidentiels portaient uniquement sur le budget de fonctionnement. Par exemple : Le

⁵ www.vie-publique.fr, « *quels sont les grands principes budgétaires* », 2022.

⁶ OUDAI Moussa, « Le système budgétaire de l'État en Algérie sur la voie de la réforme et de la modernisation », *Revue Algérienne des Finances Publiques*, Volume 12, N °2, 2022, p. 260-272.

décret exécutif n° 22-15 du 29 Joumada El Oula 1443 correspondant au 3 janvier 2022 portant répartition des crédits ouverts, au titre du budget de fonctionnement, par la loi de finances pour 2022, au ministère de la Culture et des Arts.

De plus, les décrets de répartition de l'ensemble des Ministères sont publiables dans le même Journal officiel (JO).

2.1.2. Les fascicules budgétaires :

Ils sont élaborés par les services du ministère des Finances (Direction générale du Budget) en collaboration avec les ordonnateurs des différents départements ministériels à partir des informations contenues dans les décrets de répartition. Ils constituent l'ensemble des documents utilisés pour la préparation, le vote et l'exécution du budget⁷.

Les fascicules budgétaires ne sont pas publiables dans le Journal officiel.

2.2. Pour le budget d'équipement :

2.2.1. Les décisions portant les autorisations de programmes :

Les autorisations de programme (AP) sont utilisées pour soutenir les programmes de dépenses. Elles peuvent s'étaler sur plusieurs années. L'extension des autorisations de programme à toutes les dépenses ne signifie pas nécessairement une application systématique sur plusieurs années. Au contraire, cette approche pluriannuelle doit être motivée par la nature de la dépense ou renvoyée à une logique économique rationnelle.

2.2.2. Les décisions portant les crédits de paiements :

Les crédits de paiement (CP) représentent le montant maximum des dépenses qui peuvent être ordonnées ou payées au cours d'un exercice budgétaire. Si un engagement est pluriannuel, la consommation de l'ensemble des crédits de paiement peut s'étendre sur plusieurs exercices. Le total des crédits de paiement est plafonné par les autorisations de programmes initiales.

⁷ Conseil international de la langue française, 1972.

La structure classique des dépenses publiques :

Les dépenses publiques constituent l'un des instruments de l'intervention de l'État dans la société afin de maintenir la cohésion sociale et la sécurité, favoriser et soutenir la croissance et répartir équitablement et en toute justice les fruits de cette croissance⁸.

En vertu de la loi 90-21 du 18 août 1990 sur la comptabilité publique et de la loi 84-17 sur les lois de finances en Algérie, les dépenses peuvent être classées en deux grandes catégories : les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement.

Les dépenses de fonctionnement :

Il s'agit des dépenses de personnel et autres dépenses qui leur sont liées (cotisations, sécurité sociale) ainsi que les dépenses inhérentes aux moyens des services. Ces dépenses sont qualifiées de dépenses courantes ou de dépenses ordinaires dans la mesure où elles sont allouées au fonctionnement normal et permanent des services publics de l'État dans le cadre de leurs prérogatives, notamment vis-à-vis des citoyens.

Les dépenses d'équipement (ou d'investissement)

L'État intervient par la réalisation des investissements publics pour concourir au développement économique et social. Ces investissements constituent un véritable soutien à l'activité économique en général. On peut citer à titre d'exemple la construction de routes et autoroutes qui sont, par excellence, les voies de communication absolument indispensables aux entreprises pour le transport de leurs matières premières, marchandises et autres produits.

Selon l'article 6 de la loi 90-21 : « les dépenses d'équipements publics, les dépenses d'investissements et les dépenses en capital, s'inscrivent au budget général de l'État sous la forme d'autorisation de programmes et s'exécutent à travers les crédits de paiement.

Les dépenses en capital

En Algérie, les investissements réalisés par l'État visent principalement à créer de la richesse. Ces dépenses sont engendrées comme des investissements productifs, car elles génèrent des ressources supplémentaires. Cependant, elles n'ont pas reçu l'attention nécessaire dans le budget de l'État en Algérie.

Les opérations en capital concernent :

- Échéancier de remboursement des bons du Trésor ;

⁸ TREMBLAY, Pierre-P, « *L'argent de l'État, pourquoi et comment* », édition Presses de l'Université du Québec, 2017, p. 51.

- Soutien à l'activité économique (dotation aux comptes d'affectation spéciale et bonification du taux d'intérêt ;
- Recapitalisation des banques publiques ;
- Programme complémentaire au profit des wilayas ;
- Provision pour dépenses imprévues ;
- Charges liées à l'endettement des communes.

Les différents contrôles des finances publiques :

Présent à toutes les étapes de la vie financière de l'État, le contrôle des finances publiques permet de vérifier que les ressources allouées aux gestionnaires sont utilisées conformément à leur objet et en conformité avec les normes édictées par les lois et règlements en vigueur.

Les différents types de contrôle des finances publiques sont les suivants⁹ :

- Le contrôle administratif ;
- Le contrôle juridictionnel ;
- Le contrôle parlementaire.

2.3.1. Le contrôle administratif :

Il s'agit d'un contrôle de régularité et de sauvegarde des deniers publics qui vise la prévention, la détection et la sanction des irrégularités. Il se traduit par un contrôle à priori ou à postériori exercé par des organes relevant du ministère des Finances et un contrôle administratif effectué par la Cour des comptes.

A. Le contrôle à priori :

Ce contrôle à priori est exercé par deux organes dépendant du ministère des Finances : le contrôle financier et le comptable.

Le contrôle effectué par le contrôleur financier :

L'intervention du contrôleur financier porte sur l'engagement, c'est-à-dire avant même que les dépenses soient réellement effectuées.

Elle concerne les dépenses de personnel, de fonctionnement des services ainsi que les dépenses d'équipement.

Le contrôle effectué par le comptable :

⁹ BUISSON Jacques, « *Finances publiques* », édition Dalloz, 15^e édition, Paris, 2012, p. 113.

Avant d'admettre une dépense et de procéder à son paiement dont il est responsable personnellement et pécuniairement, le comptable reprend les mêmes contrôles exercés par le contrôleur financier. Cependant il exige en plus la « certification du service fait » de l'opération de dépense qui est matérialisée par la présentation d'un mandat par l'ordonnateur.

B. Le contrôle à postériori :

Ce contrôle exercé par l'inspection générale des finances (IGF) porte sur l'ensemble de la gestion des administrations qui émargent au budget de l'État.

L'IGF intervient également à travers des missions de contrôle, d'enquête ou d'expertise portant sur la possibilité de contrôler la passation et l'exécution des commandes et marchés publics, l'exactitude, la sincérité et la régularité des comptabilités.

C. Le contrôle administratif exercé par la Cour des comptes :

Elle exige le dépassement de son travail traditionnel de contrôle des comptes et des crédits sur la base de la régularité et la rationalité juridique¹⁰, celle-ci a aussi des attributions administratives à travers le contrôle de la qualité de la gestion au point de vue de l'efficacité, de l'efficience et de l'économie.

Par ailleurs, la Cour des comptes peut être saisie par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée populaire nationale et le Président du Conseil de la nation pour étudier des dossiers d'importance nationale.

En outre, elle est consultée sur les avant-projets de loi portant règlement budgétaire sur lesquels elle établit un rapport d'appréciation qui doit accompagner le projet de loi y afférent ainsi que sur les avant-projets de textes relatifs aux finances publiques.

Enfin, la Cour des comptes établit un rapport annuel qu'elle adresse au Président de la République dont la publication totale ou partielle est faite au journal officiel.

2.3.2. Le contrôle juridictionnel :

Ce contrôle externe de régularité, de conformité et de performance est effectué par la Cour des comptes qui a pour mission de procéder à la vérification des conditions d'utilisation des ressources publiques.

¹⁰ Franck Mordacq, « *Quels changements liés à la mise en œuvre de la LOLF ?* » in. Belacel Brahim « *Réforme de la comptabilité de l'État en Algérie* » thèse de doctorat UNIVERSITE PARIS 1 - PANTHEON – SORBONNE 2018, p. 287.

2.3.3. Le contrôle parlementaire :

Ce type de contrôle intervient à priori lors du vote de la loi de finances de l'année et de la loi de finances complémentaire, et à postériori lors de l'examen et du vote du projet de la loi de règlement budgétaire.

Le contrôle parlementaire à postériori est le principal moyen d'intervention de l'Assemblée populaire nationale (APN) avec le vote de la loi de règlement budgétaire. Ce contrôle permet au Parlement de vérifier l'utilisation faite par l'Exécutif des ressources recouvrées par les administrations financières.

La loi de règlement établit le montant définitif des recettes et des dépenses et par conséquent elle traduit le plus fidèlement possible, le budget de l'État tel qu'il a été exécuté par le Gouvernement.

2.3. Rôles des pouvoirs publics dans la procédure budgétaire :

En termes de procédure du budget de l'État, la séparation des fonctions des organes d'élaboration des lois de finances, à savoir le parlement et le gouvernement, est nettement marquée¹¹ :

- ❑ La prééminence du parlement : Le parlement vote seul la loi de finances, or celle-ci contient toutes les décisions budgétaires. Ensuite, par le biais de la loi de règlement budgétaire, il contrôle l'exécution des autorisations qu'il a allouées. Donc le parlement est maître du budget. L'autorisation parlementaire résulte du principe d'approbation des impôts : l'exécutif ne peut lever l'impôt sans le consentement à payer des citoyens. Elle s'applique aussi aux dépenses de l'État sachant que si l'impôt est prélevé, c'est pour financer ces dernières¹².
- ❑ La déférence du gouvernement : le gouvernement n'est que l'auxiliaire du parlement : il prépare et applique. Il effectue le travail préparatoire, il recueille les informations, recense les besoins et les met en forme. Son choix ne constitue qu'une proposition que le parlement rectifie ou non.

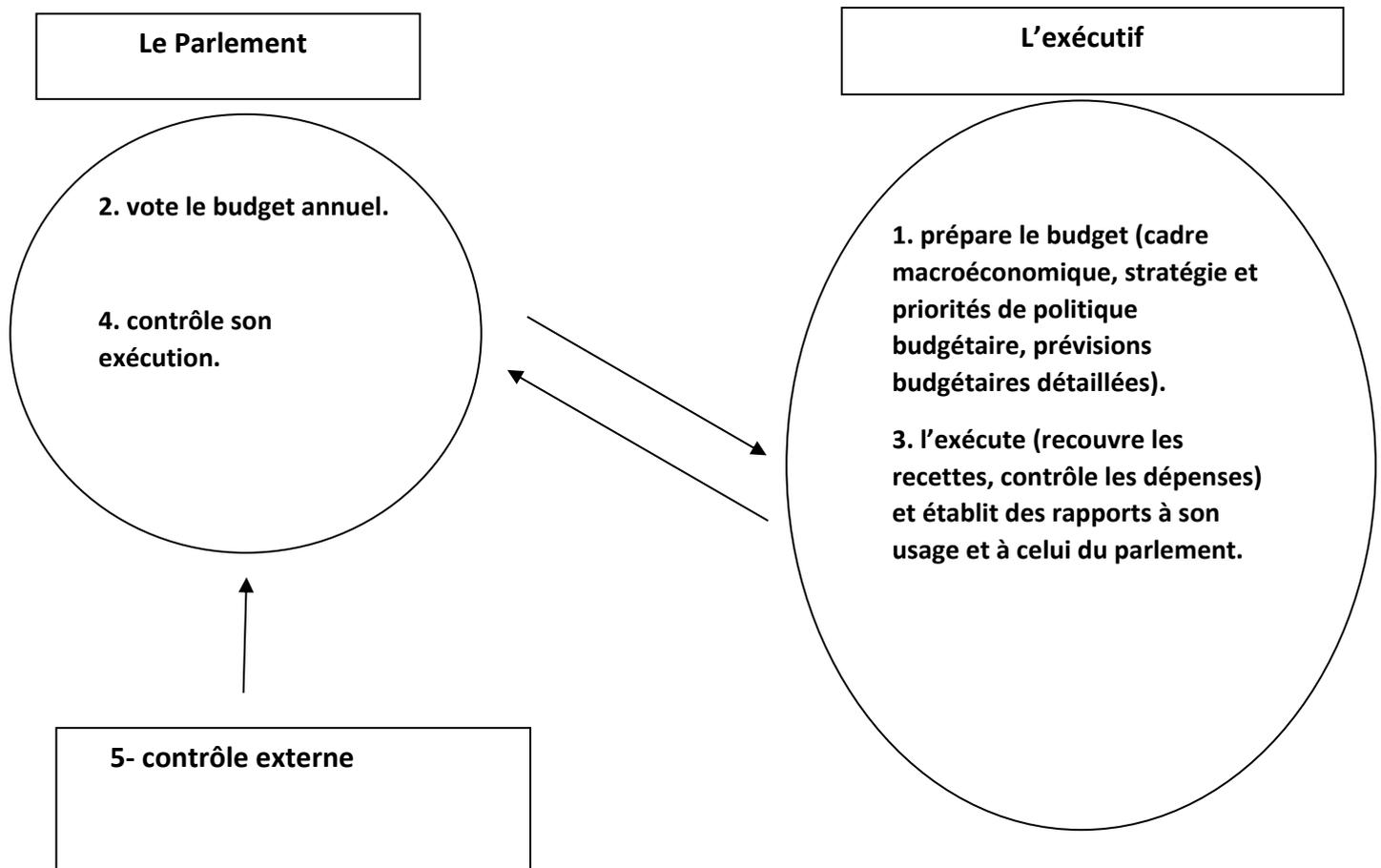
Le schéma suivant montre les rôles du parlement et de l'exécutif dans le cycle budgétaire¹³ :

¹¹ MUZELLEC Raymond, « *Finances publiques* », éditions Dalloz, 14^e éditions, Paris, 2006, p. 52.

¹² HUART, Florence, « *Économie des finances publiques* », édition Dunod, 2^e édition, Paris, 2016, p. 48.

¹³ Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, Volume 4 ; numéro 3, OCDE 2004, p. 29.

Figure N° 1 : Les rôles du parlement et de l'exécutif dans le cycle budgétaire.



Source : revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, volume 4, Numéro 3, OCDE 2004, p 29.

2.3.1. Le cycle de la procédure budgétaire :

Le cycle budgétaire englobe toutes les opérations de préparation du budget qui couvrent une période annuelle de douze (12) mois de l'exercice N et d'exécution comptable et financière et la reddition des comptes y afférents. Ce cycle se déroule en réalité sur une période plus longue (de 3-trois ans), selon les termes de l'article 68 de la loi n° 84-17 du 7 juillet 1984, relative aux lois de finances, modifiée et complétée.¹⁴

¹⁴ « Le projet de loi de finances de l'année est accompagné du projet de loi portant règlement budgétaire de l'exercice N-3. ».

On peut distinguer cinq étapes génériques dans la procédure budgétaire¹⁵ :

Première étape :

L'exécutif établit un projet de loi de finances qu'il soumet au législateur. Cela se fait habituellement en deux temps : le ministère des Finances prépare un projet qui reprend les orientations exprimées par le gouvernement. Puis la loi de finances est soumise au législateur pour qu'il l'amende éventuellement et la vote.

Au deuxième stade :

Celui de l'examen parlementaire, la loi de finances est généralement débattue au sein de commissions parlementaires qui peuvent proposer des amendements. Après leur adoption en séance plénière, le Parlement vote le budget.

Troisième étape :

Après l'adoption de la loi de finances, son application est assurée par l'exécutif.

Au quatrième stade :

Le parlement contrôle l'exécution de la loi de finances pendant qu'elle a lieu et surtout après la clôture de l'exercice. Il le fait sur le fondement de rapports que lui adresse l'exécutif. Ces rapports peuvent comprendre des données financières (les comptes annuels) et non financières (comme la réalisation d'objectifs de performance).

La dernière étape :

Elle consiste en la vérification des comptes financiers par un organe indépendant de contrôle externe. Il peut aussi être chargé d'évaluer les résultats de la loi de finances annuelle sur le plan de l'efficience, de l'efficacité.

Section 03 : Les limites du système budgétaire classique

Les systèmes budgétaires actuels présentent des lacunes à différentes étapes de la gestion budgétaire, telles que la planification et la préparation budgétaire, l'exécution budgétaire et la reddition des comptes. Ces lacunes ont un impact négatif sur la gestion des dépenses publiques, en particulier en ce qui concerne l'allocation des ressources budgétaires aux secteurs prioritaires et la rationalisation de ces dépenses.

¹⁵ Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, Volume 4 ; numéro 3, OCDE 2004, p. 28.

Dans cette section, nous allons présenter les principales insuffisances des systèmes budgétaires classiques et ensuite l'impact de ces insuffisances sur la gestion des dépenses publiques ;

Depuis longtemps, le système budgétaire basé sur les moyens présente des lacunes qui ne répondent pas aux besoins de l'économie de marché, ce qui a un impact négatif sur l'économie globale de l'État. Ces lacunes se manifestent par une mauvaise manipulation des fonds publics et une gestion peu fiable de la part des organes de décision. Les dépenses sont classées par nature dans des catégories spécifiques afin de pouvoir les contrôler, en vérifiant leur affectation correcte et leur conformité aux crédits disponibles, ce qui se concentre sur la régularité des dépenses plutôt que sur leur efficacité.

De plus, le contrôle des dépenses est réalisé à la fois en amont et en aval. L'objectif de ces contrôles est de garantir la conformité de l'exécution des dépenses publiques dans le cadre réglementaire, ainsi que le respect de la réglementation par les acteurs responsables de l'exécution des dépenses publiques, qu'il s'agisse des comptables ou des ordonnateurs.

Les systèmes budgétaires actuels restent peu performants en raison de diverses lacunes liées à la budgétisation, à la gestion, à la nomenclature, à l'arbitrage, au cycle budgétaires, à la documentation et à la mesure de la performance.

3.1. Par rapport à la budgétisation, la gestion et la nomenclature :

1.1.1. Pour la budgétisation :

La raréfaction des deniers publics impose de connaître le solde budgétaire, pour mieux maîtriser les finances publiques¹⁶. La budgétisation fondée sur le budget de moyens est caractérisée par l'absence d'un cadrage budgétaire pluriannuel : les objectifs assignés au budget ne s'inscrivent pas dans un cadre financier à moyen terme qui permettrait l'étude par le parlement des prévisions budgétaires des 12 mois à venir à la lumière de la stratégie de politique fiscale à plus long terme, le solde global et la totalité des ressources et l'ensemble des engagements. À cet effet, le budget ne prend pas en considération les objectifs à moyen et long terme du programme du gouvernement, c'est-à-dire les ressources qui ne sont pas allouées en fonction des priorités gouvernementales.

¹⁶ Michel Bouvier, « *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance* », Actes de la 1^{re} Université de printemps de finances publiques du GERFIP, Paris : LGDJ, 2004, p. 69.

Cependant, dans le cadre de la réforme budgétaire, l'Algérie a introduit depuis 2017 un CDMT (Cadre de Dépenses à Moyen Terme). La LOLF prévoit l'existence des lois de programmation ou d'orientation sectorielles et les programmes et plans d'action du gouvernement, dont le financement est prévu sur le budget de l'État¹⁷.

1.1.2. Pour la gestion :

La gestion budgétaire actuelle est axée sur les moyens. À cet effet, l'allocation des ressources aux ministres dépeniers n'est pas conditionnée par les recettes et n'est pas axée sur les résultats. Dans cette perspective, les gestionnaires ne se sentent pas dans l'obligation de rationaliser la dépense publique pour atteindre des résultats adaptés aux besoins de la population et donc l'allocation des ressources n'est pas orientée vers les secteurs prioritaires. Cela engendre un gaspillage de ressources et une inefficacité des services publics, notamment en termes de qualité et de résultats.

1.1.3. Pour la nomenclature :

L'ancienne nomenclature est caractérisée par la dualité du budget (fonctionnement et équipement). Cette classification s'avère inadaptée pour piloter la gestion des dépenses publiques vers la performance. En effet, elle ne favorise pas la transparence de l'information et n'est pas suffisante pour permettre de connaître l'unité administrative responsable d'une dépense publique et les résultats attendus de cette dépense.

Par rapport à l'arbitrage, le cycle budgétaire et la documentation :

1.2.1. Pour l'arbitrage :

Lors des séances d'arbitrage, les discussions budgétaires portent sur les programmes d'équipement public et la gestion du budget de fonctionnement. Cependant, ces arbitrages sont effectués en se basant uniquement sur les dépenses, sans prendre en compte la contrainte de l'équilibre budgétaire ni les résultats à atteindre.

1.2.2. Pour le cycle budgétaire :

Le cycle budgétaire est caractérisé par :

¹⁷ Art. 10 de la loi organique n° 18-15 du 2 septembre 2018 relative aux lois de finances. (JORADP n° 53 du 2 septembre 2018), p. 9.

- Une phase de planification et d'élaboration très courte marquée par des insuffisances relatives à la définition de ce qu'a vraiment besoin la population, des priorités et grandes orientations de l'État, des actions à entreprendre pour répondre aux besoins prioritaires, les moyens requis par cette initiative, leur coût ainsi que la recherche de la meilleure façon d'atteindre l'objectif, à un moindre coût.

Cette phase de planification est caractérisée aussi par l'absence de conception d'indicateurs de performance, notamment les indicateurs de suivi et les indicateurs de résultat ainsi que les résultats à atteindre. Donc cette phase ne favorise pas le pilotage de la gestion budgétaire vers la performance.

- Une phase d'exécution marquée par l'engagement des dépenses non rationnel du fait de l'absence d'une étude qui permet de déterminer si la dépense est nécessaire pour atteindre un objectif, et si c'est le bon moment d'effectuer la dépense.

Par ailleurs, ce système budgétaire favorise durant cette phase la détermination de la nature de dépenses (rémunération, achat de biens, subvention), le ministère concerné et s'il s'agit d'un service central ou déconcentré.

- Une phase de reddition des comptes qui désigne une démarche obligatoire par laquelle le comptable public rend ses comptes à la Cour des comptes¹⁸, les principales faiblesses se rapportent à l'absence de l'obligation de rendre compte des objectifs atteints par les centres de responsabilité à la suite de la dépense engagée et l'absence du suivi du lien entre le coût et le résultat.

1.2.3. Pour la documentation :

Le budget actuel souffre d'un manque de clarté dans les documents budgétaires, ce qui entraîne un manque de transparence. Les principales carences sont les suivantes :

- Les fonctions des différents organes de l'État ne sont pas clairement établies.
- Il existe des informations budgétaires à caractère financier et non financier qui ne sont pas publiquement disponibles en temps utile.

La terminologie budgétaire n'est pas bien expliquée.

¹⁸ Marie-Laure Legay, « Dictionnaire historique de la comptabilité publique 1500-1850 », 2010, p. 350.

1.3. Par rapport à la mesure de la performance et aux contrôles :

1.3.1. Pour la mesure de la performance :

Ce système est caractérisé par l'absence d'indicateurs de mesure de performance (mesure de l'atteinte des résultats) et le bilan de l'action publique vient après la dépense (constat). En d'autres termes, ce système ne permet pas de mesurer la performance de l'action publique en raison de l'absence d'indicateurs de suivi qui permettraient le pilotage en cours de l'exercice budgétaire de l'action publique vers l'atteinte des résultats, ainsi que l'absence des indicateurs de résultats qui permettraient le constat une fois l'exercice budgétaire est clôturé.

1.3.2. Pour les contrôles :

Les contrôles effectués dans le cadre des systèmes budgétaires classiques sont caractérisés par :

Des contrôles préalables privilégiant la conformité de la dépense :

L'ancien budget a pour seul contrôle la conformité avec les autorisations de dépenses publiques sans tenir compte de la réalisation de résultats. Cependant, cette idée s'avère dépassée dans la mesure où la demande des citoyens en termes de qualité de services est croissante face à des ressources limitées d'où la nécessité de rationaliser la dépense publique.

Un contrôle a posteriori sans impact sur l'amélioration de la gestion interne :

En effet le contrôle exercé par l'inspection générale des finances n'a pas d'impact sur l'amélioration de la gestion interne du fait qu'une fois un rapport est établi par cet organe de contrôle, celui-ci n'exerce pas un suivi sur l'entité contrôlée en termes d'amélioration de la performance, car leurs tâches sont sous forme de mission.

Un contrôle parlementaire à postériori :

La finalité primordiale des principes budgétaires et comptables, apparus dès le début de leur consécration, avait pour but de permettre un contrôle parlementaire renforcé et une clarté dans la gestion publique¹⁹.

Ce contrôle permet au Parlement de vérifier l'utilisation faite par l'exécutif des ressources recouvrées par les administrations financières. Donc il s'agit d'un contrôle limité à

¹⁹ Gilbert Orsoni, « *La doctrine des finances publiques en France à la fin du XIXe et au début du XXe siècle* », in Philippe Bezès, Florence Descamps, Sébastien Kott et Lucile Tallineau (dir.), « *L'invention de la gestion des finances publiques. Élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIXe siècle (1815-1914)* », Paris : Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État, 2010, p. 245.

la conformité de la dépense publique en négligeant l'effet de résultat qui pourrait être issu de cette dépense.

3.2 Les conséquences découlant des insuffisances du système budgétaire classique

Cette partie est consacrée à la présentation des différents effets négatifs résultant des insuffisances du système budgétaire axé sur les moyens. Ces effets se rapportent aux choix politiques, à la gestion de la dépense publique, à la responsabilisation des gestionnaires, à la logique de performance, à la qualité des services publics rendus aux citoyens, ainsi que la satisfaction de ceux-ci, à la vision stratégique de l'État et à la continuité de la croissance.

2.1. L'impact sur la rationalisation des dépenses publiques et la responsabilisation des gestionnaires :

2.1.1. Pour la rationalisation des dépenses publiques :

Une mauvaise allocation des ressources qui résulte des mauvais choix effectués en termes d'orientation des dépenses publiques vers les secteurs prioritaires. En effet, les dysfonctionnements relevés dans le système budgétaire classique et les obstacles institutionnels ont entraîné systématiquement la mauvaise exécution des programmes d'investissement, et toutes ces déficiences entraînent une mauvaise programmation (décalage entre la planification budgétaire et les priorités sectorielles) et une surestimation des montants des dépenses, ainsi que l'enregistrement de grands retards et surcoûts lors de l'exécution des projets.

2.1.2. Pour la responsabilisation des gestionnaires :

L'absence de l'obligation de rendre compte des résultats réalisés conformément aux objectifs fixés suivant des indicateurs bien définis durant la phase de planification du budget empêche la responsabilisation des gestionnaires à agir de manière à rationaliser la dépense publique et à réaliser la performance.

2.2. L'impact sur la performance et la qualité des services publics :

2.2.1. Pour la performance :

L'absence de la responsabilisation des gestionnaires ainsi que celle de la rationalisation de la dépense publique entraîne la non-performance de la gestion de la dépense publique.

2.2.2. Par rapport à la qualité des services publics :

Manque de qualité des services publics en raison de la mauvaise gestion des dépenses publiques, ce qui engendre souvent une mauvaise satisfaction des citoyens.

2.3. L'impact sur les choix politiques, la vision stratégique et la croissance :

2.3.1. Pour les choix politiques :

Ce système est peu adapté à la formulation des choix politiques, ce qui se répercute négativement sur les choix économiques.

2.3.2. Pour la vision stratégique :

L'absence du cadrage budgétaire pluriannuel ne favorise pas une vision stratégique pluriannuelle.

2.3.3. Pour la croissance :

Dans un contexte caractérisé par la rareté des ressources et l'immensité des besoins (éducation, santé, infrastructures...), les carences du système budgétaire classique (notamment le gaspillage des ressources et la mauvaise qualité des services rendus aux citoyens qui en résulte) se répercutent négativement sur la continuité de la croissance. En effet le budget de l'État qui est très dépendant des recettes pétrolières et gazières met en péril les efforts de croissance soutenus par des dépenses publiques incompressibles²⁰.

3.3. L'évaluation des systèmes budgétaires en Algérie par la banque mondiale

Le travail d'élaboration des nouvelles normes comptables de l'État a permis de distinguer dix-sept (17) normes comptables, qui explicitent le cadre conceptuel et les principes retenus²¹. La BM a procédé, en 2007, à une évaluation de la gestion budgétaire en Algérie par rapport aux normes internationales en vigueur. Pour ce faire, la BM a utilisé une série de 17 indicateurs portant sur les différentes étapes de la gestion budgétaire.

L'objet de cet examen est l'évaluation de la qualité des systèmes de gestion des dépenses publiques en Algérie, et de la prendre en compte dans l'évaluation de la gestion des dépenses publiques et l'élaboration de plans d'action.

3.1. Résultats de l'évaluation de la BM

Selon l'évaluation effectuée par la Banque mondiale, les systèmes budgétaires algériens ne respectent que 5 des 17 principaux critères de référence. Cette évaluation met en évidence la piètre performance de l'Algérie à toutes les étapes clés de la formulation, de

²⁰ Belacel Brahim, « *Réforme de la comptabilité de l'État en Algérie* », Thèse de doctorat en droit, Université Paris 1 - Panthéon – Sorbonne, Paris, France, 2018, p. 105.

²¹ Edward Arkwright, Jean-Luc Bœuf et autres, « *Les finances publiques et la réforme budgétaire* », 5^{ème} édition, Paris : La documentation française, 2009, p. 81.

l'exécution du budget, de l'établissement des rapports et de la passation des marchés. La Banque mondiale et le FMI ont estimé qu'un système de gestion budgétaire d'un pays nécessite une amélioration significative si moins de sept critères de référence sont remplis.

L'évaluation souligne également qu'il existe de fortes interférences politiques de haut niveau dans le contrôle, ce qui empêche de traiter les cas posant des questions fondamentales ou d'appliquer des sanctions. Les notes globales obtenues par l'Algérie en matière de gestion budgétaire, à la suite de cette évaluation de la Banque mondiale, sont inférieures à celles d'un pays PPTE moyen (pays très pauvres endettés), ce qui place l'Algérie dans le groupe C des PPTE ayant des systèmes de gestion budgétaire moins avancés. Cependant, la Banque mondiale estime que si l'Algérie continue de fournir des efforts solides dans le cadre de ses réformes budgétaires en cours, l'écart avec les pays PPTE plus avancés se réduira au cours des trois prochaines années.

Le rapport de la Banque mondiale souligne que la mauvaise performance des dépenses d'investissement en Algérie est liée aux lacunes dans la gestion des dépenses publiques. Selon ce rapport, les évaluations récentes de l'expérience internationale indiquent que la faible performance en matière de gestion des dépenses publiques constitue un obstacle dangereux à la réalisation des objectifs des investissements publics dans de nombreux pays, y compris l'Algérie. Les dysfonctionnements identifiés dans le système budgétaire algérien et les obstacles institutionnels ont automatiquement entraîné une mauvaise exécution des programmes d'investissement. Ces faiblesses se traduisent par une mauvaise planification budgétaire en décalage avec les priorités sectorielles, une surestimation des montants des dépenses.

Le même rapport indique que le suivi et l'évaluation en Algérie se limitent au contrôle financier effectué par le ministère des Finances. Le suivi technique par les différents organismes d'exécution est peu connu, voire insuffisant dans le meilleur des cas. Il n'y a pas d'évaluation a posteriori permettant de comparer les escomptes et les réalisations ni d'évaluation a priori permettant de comparer le coût-avantage ou l'efficacité par rapport à la situation réelle. Étant donné l'ampleur des investissements publics, il est nécessaire de mettre en place une évaluation systématique des résultats.

Conclusion

Plusieurs nations, y compris l'Algérie, ont été contraintes de revoir leurs approches en matière de planification, d'adoption et d'exécution budgétaire, en raison des défaillances du système budgétaire fondé sur les moyens et des conséquences qui en découlent. Cette situation les a conduits à abandonner une culture axée sur les moyens pour adopter une culture axée sur les résultats.

Chapitre II : La modernisation des systèmes budgétaires

Chapitre II : La modernisation des systèmes budgétaires

La notion de gouvernance a connu une évolution au fil du temps. Dans les années 1980, elle était principalement liée à la stratégie. Dans les années 1990, elle était associée à la finance. Aujourd'hui, la gouvernance est principalement liée aux dispositifs du nouveau management public (NMP), avec pour objectif principal la performance, c'est-à-dire l'efficacité dans la réalisation des objectifs, l'économie dans l'allocation des ressources et l'efficience dans leur utilisation. Les principes fondamentaux de cette gouvernance axée sur la performance sont la transparence, la participation à la prise de décision et la responsabilisation des gestionnaires.

L'Algérie aspire à adopter un modèle de gouvernance budgétaire plus stratégique, transparent et responsable afin d'évaluer les résultats attendus et réalisés des politiques budgétaires. « Les finances de l'État sont au cœur de l'actualité politique et économique comme elles l'ont toujours été à travers l'histoire ». ²²

Dans ce contexte, la notion de Modernisation des Systèmes budgétaires (MSB) a émergé en Algérie. Cette nouvelle approche vise à transformer la culture des administrations publiques, passant d'une gestion axée sur les moyens et les procédures à une gestion axée sur les objectifs et les responsabilités. Elle vise également à renforcer le contrôle parlementaire, accroître la transparence et améliorer le suivi des résultats de l'action publique. Elle permettra également d'orienter la gestion des finances publiques à moyen terme, car l'efficacité de l'action publique se mesure au-delà de l'année budgétaire.

Section 01 : Contexte et enjeux de la réforme budgétaire

L'année 2023 sera certainement mémorable pour les finances publiques algériennes dont les règles du jeu seront radicalement transformées, non seulement en matière budgétaire, mais également dans le domaine comptable.

Dans ce contexte, le budget de l'État cherche à passer d'une approche axée sur les moyens, contrôlée par la conformité aux autorisations budgétaires, à une approche axée sur les objectifs, contrôlée en fonction du niveau de réalisation des résultats attendus.

²² Mordacq Frank, « Les finances publiques », Paris : PUF, 2e édition, 2012, p. 3.

La réforme repose sur deux axes majeurs : le premier a trait aux changements intéressant la transparence budgétaire par l'adoption d'une nouvelle documentation budgétaire dans le cadre d'un nouveau calendrier et d'une nouvelle classification budgétaire, et par l'admission d'une comptabilité en droits constatés dans la perspective de la certification des comptes de l'État par la Cour des comptes. Le deuxième axe de la réforme procède du souci d'assurer une meilleure performance de la gestion publique par l'adoption d'une gestion budgétaire pluriannuelle et l'admission d'un nouveau principe de gestion, en l'occurrence, la performance publique axée sur la promotion d'une nouvelle catégorie de managers publics.

Cette nouvelle culture de résultats gagne la gestion publique par le biais du droit budgétaire et comptable qui manifestement devient un levier d'un authentique management public en s'appuyant désormais sur un processus qui fait valoir en début de cycle, une matrice d'objectifs et en mesurant les résultats obtenus en fin de cycle à l'aide d'une batterie d'indicateurs. Plus qu'une simple technique de gestion, le passage de l'État à la comptabilité patrimoniale sonne une ère nouvelle²³ : l'État entre dans l'économie monétaire, passage qui lui permet d'entrevoir de mettre en place son propre compte de capital à l'instar de l'entreprise capitaliste.

La comptabilité en droits constatés est élevée sinon au rang d'une exigence internationale, du moins au rang d'une norme universelle à laquelle les États sont invités à se conformer à travers la réforme de leurs cadres comptables par l'entremise d'un processus d'harmonisation comptable qui s'observe à trois niveaux²⁴ :

- i) Une harmonisation verticale, entre différents niveaux de gouvernements à l'intérieur d'un même pays ;
- ii) Une harmonisation horizontale entre administrations publiques et entreprises privées ;
- iii) Une harmonisation internationale entre différents pays.

²³ Corine, Eyraud, Mesurer l'action publique par des indicateurs. Systèmes de valeurs et jeux de pouvoir, 2013.

²⁴ Caperchione E., & Mori E., (2013). « *L'harmonisation comptable des administrations publiques : une analyse comparée internationale* », Politiques et management publics [En ligne], vol 30/3, consulté le 20 février 2022.

1.1.La Gestion axée sur les résultats dans le monde

1-1- Histoire

Les transformations socio-économiques et politiques engendrées par l'avènement d'événements historiques majeurs, tels que la crise économique des années 1930 ou encore la Seconde Guerre mondiale (1939-1945), ont contraint les gouvernements du Monde à rationaliser la dépense publique.

Le contexte en cours implique une réaction immédiate des décideurs pour diminuer les dommages post crise sur la sphère publique. Le nouveau climat économique mondial et la déstabilisation du commerce international pour sortir de ces événements ont favorisé la propagation de plusieurs idéologies divergentes dans leurs approches de gestion applicables au domaine public. Ce qui a mené à des débats idéologiques pour bâtir un cadre conceptuel largement accepté et adopté par de nombreux États.

La GAR est, en outre, un concept relativement récent qui a émergé de toutes ces réflexions. Elle est la finalité d'une succession de doctrines managériales en plusieurs mutations, allant des idéologies de l'État providence jusqu'au concept du Nouveau Management Public.

- De la Crise économique de 1929 à l'État-providence

La crise économique de 1929, ou la « Grande dépression », a littéralement déstructurée le commerce mondial et l'économie de plusieurs pays occidentaux. Sur les dix années qui ont suivi sa naissance, les problèmes sociaux ont atteint des niveaux record ; le niveau de l'emploi a considérablement baissé et la pauvreté s'est accentuée touchant toutes les classes sociales.

Un tel contexte préconise l'intervention de l'autorité publique comme solution adéquate pour absorber le déficit économique et assurer la redistribution des richesses créées, de façon à faire face aux problèmes sociaux. En Europe, les États ont opté pour des mesures protectionnistes visant à protéger l'économie. Entre autres mesures, la déflation a été appliquée et l'institution de barrières douanières est établie entre les frontières.

Selon Keynes, l'intervention de l'État était essentielle pour élaborer des politiques de relance en période de crise. Cette perspective remettait en question la théorie de la main

invisible d'Adam Smith, car les keynésiens estimaient qu'elle ne pouvait pas résoudre les problèmes de chômage et de croissance. Ainsi, l'État devait étendre son rôle au-delà de ses fonctions régaliennes, en s'engageant dans des domaines tels que la lutte contre le chômage. L'exemple de la crise aux États-Unis illustre la théorie de Keynes, car le gouvernement a mis en place des mesures de subvention pour soutenir les activités agricoles et a fourni des prêts aux États fédéraux dans le but de lutter contre le chômage.

- **De l'idéologie néolibérale au nouveau management public**

La pensée néolibérale se fonde sur la critique de l'augmentation de l'intervention de l'État, jugée inefficace. À la suite des crises économiques et financières des années 1980, diverses idéologies et théories néolibérales ont émergé pour mettre en évidence les lacunes de la gestion publique durant ces périodes de crise.

Certaines dépenses publiques sont provoquées comme irrationnelles, car elles ne sont pas toujours justifiées par les résultats des programmes mis en place. Les budgets d'États sont souvent grevés par des dépenses qui ne sont pas concrétisées par des résultats.

Le néolibéralisme est une idéologie politique qui rejette l'obligation de réguler et de gérer les activités socio-économiques par l'autorité publique. Elle est fondée sur une théorie économique selon laquelle « les mécanismes du marché²⁵, laissés entièrement libres, mènent au plus haut niveau d'efficacité et de richesse ». Dans cette logique, la performance économique est fonction des règles du marché librement défini.

Autant de critiques vont obliger les gouvernements à apporter des réformes substantielles à l'appareil administratif. Les nouveaux concepts de « Bonne Gouvernance » et de « Management public » font leur apparition.

- **Le nouveau management public**

Ce système de gestion tourne essentiellement autour de la performance. Les actions publiques doivent être efficaces et efficientes pour répondre aux exigences des citoyens. Les

²⁵ Offre et demande.

relations entre gouvernants et gouvernés sont de type marchand. Dans cette perspective, la gestion est centrée sur les résultats. Lesquels font office d'indicateurs d'évaluation et de justification de l'utilisation des ressources.

Le management dans le service public s'appuie sur les principes suivants²⁶ :

- Mettre en œuvre un management responsabilisant ;
- S'appuyer sur la culture du service public ;
- Laisser à chaque cadre le plus d'autonomie possible, mais en respectant les règles du management.

Un plan de GAR est donc défini par les gouvernements pour piloter leurs nouvelles orientations axées sur un management de type nouveau. L'efficacité, l'efficience et la capacité à rendre compte étant les principes directeurs.

1.2. La GAR dans les États démocratiques contemporains

Pour la plupart des états qui s'identifient aux principes du NMP, l'adoption de la GAR s'est faite au terme d'un processus-test qui a pris du temps à se formaliser. Une politique expérimentale plus ou moins long (5 à 10 ans) a été le préalable à l'adoption de la démarche pour plusieurs pays, qui aujourd'hui l'appliquent²⁷. Pour certains, il résulte d'un vote de loi :

- Les États-Unis avec la GPRA (Government performance and results act) votée en 1993 : la GPRA est une série de lois visant à améliorer la gestion du rendement du gouvernement. Elle exige que les organismes s'engagent dans des tâches de gestion du rendement telles que l'établissement d'objectifs, la mesure des résultats et la déclaration de leurs progrès ;
- Le Québec avec la LAP votée en mai 2000 : elle expose clairement l'orientation client et la recherche de performance dans les rapports de gestion entre l'administration québécoise et les citoyens ;
- La France avec la LOLF, adoptée en 2001 : la France a voulu à travers le vote de cette loi, moderniser son appareil administratif en conférant à la LOLF une valeur exceptionnelle, au-

²⁶ ALECIAN Serge et FOUCHER Dominique, « *Guide du management dans le service public* », Les éditions d'organisation, 1994, p. 39.

²⁷ Mazouz, B. « *Gestion par résultat* ». Dans L. Coté, & J. F. Savard (Éds.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique : La référence pour comprendre l'action publique*, 2012.

dessus de toute loi ordinaire. La France a réussi le pari d'étendre l'application de sa loi sur toutes les composantes de son administration depuis 2006. Votée en 2001, elle a connu un processus d'application sur cinq années, intégrant graduellement les différentes structures publiques.

1.3.La pression du Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale

L'encouragement de la Banque mondiale, du FMI et de la Commission européenne à la réforme du budget et de la comptabilité publique de l'État en Algérie²⁸.

Les nouveaux défis du management public sont aujourd'hui portés par des organisations internationales à forte influence, comme la BM ou encore le FMI qui en font la promotion. La quasi-totalité des gouvernements du Monde ont adopté les principes du NMP dans l'élaboration de leurs politiques publiques, pour être en phase avec les exigences desdites organisations.

Dans les pays les moins avancés ou en voie de développement, l'adoption s'est fait sous la pression des organisations financières internationales, BM et FMI, pour le passage vers un modèle de GAR. L'adoption de la démarche pouvant être la contrepartie aux financements reçus.

Section 02 : La réforme budgétaire en Algérie

La loi organique relative aux lois de finances qui vient remplacer la loi-cadre du budget classique (la loi 84-17 relative aux lois de finances) (LOLF) est présentée comme l'élément d'une novation révolutionnaire du fonctionnement de l'administration.

Totalement nouvelle pour l'administration, cette démarche suppose la mise en place d'un système d'évaluation et corrélativement, d'un mécanisme permettant de tirer les conséquences des résultats obtenus.

Pour procéder à l'évaluation des résultats obtenus, le contrôle de gestion, emprunté au secteur privé, doit permettre d'apprécier, qualitativement et quantitativement, l'activité de l'administration dans une démarche de performance²⁹.

²⁸ Jean-François Des Robert, Jacques Colibert, « *Les normes IPSAS et le secteur public* », Paris : Dunod, 2008, p. 249.

²⁹ DAMAREY Stephanie, « *l'essentiel des finances publiques* », édition Gualino, 6^e édition, Paris, 2018, p. 71.

2.1. La modernisation des systèmes budgétaires

Le 27 avril 2006, la réforme de la modernisation des systèmes budgétaires (MSB), dans toutes ses composantes, ainsi qu'un avant-projet de LOLF, a été présentée au Conseil du Gouvernement³⁰.

La MSB vise à renforcer les capacités du ministère des Finances afin qu'il puisse s'acquitter de manière plus efficace de ses fonctions de gestion des dépenses publiques et de conseil en politiques économiques.

Pour cela, le projet MSB, ainsi que la réforme budgétaire qui en découle permettront au gouvernement algérien de :

- Renforcer sa capacité de prévision et de gestion des dépenses publiques de l'État ;
- Moderniser l'ensemble des systèmes servant à la préparation et à l'exécution du budget de façon que ce dernier soit plus transparent et efficace dans son contenu et dans ses liens avec les objectifs des politiques et des stratégies globales et sectorielles ;
- Améliorer la présentation du budget de l'État afin que ce dernier soit plus qu'un pur document financier et qu'il exprime de manière transparente les choix du gouvernement sur l'utilisation des ressources publiques dans un cadre budgétaire à moyen terme ;
- Renforcer ses capacités d'analyse en matière de suivi et de responsabilisation des agents et organismes budgétaires.

Les moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs passent nécessairement par l'introduction de changements importants touchant aux règles, procédures et outils d'élaboration et de présentation du budget de l'État, et par l'introduction de nouveaux modes de gestion à l'intention des fonctionnaires. Il est à prévoir que ces changements auront un impact important sur tous les ministères.

³⁰S. Bertran, F. Bianchi, et autres, « *Rapport du plan comptable de l'État* », schéma d'adaptation des normes comptables de l'État, GIP ADETEF, ministère des finances algérien, Alger le 30 septembre 2007, p. 7.

1.1. Objectifs et structure de la MSB :

Le projet a deux composantes majeures : la composante budgétisation et la composante informatique et systèmes d'information.

1.1.1. La composante budgétisation :

Cette composante comporte des changements aux règles, organisations et pratiques de la préparation du budget, de sa présentation et de son contrôle d'exécution³¹.

Elle vise à mettre en place un nouveau système de gestion des dépenses comprenant l'élaboration du budget, la comptabilisation et le contrôle des dépenses (accompagnés d'une révision des normes et pratiques comptables), le suivi et **le contrôle budgétaire** (comprenant les divers **tableaux de bord** permettant de suivre l'exécution du budget) ainsi que la diffusion des nouvelles procédures et la formation de tous les intervenants concernés par la réforme.

Les objectifs visés sont :

- Faciliter la maîtrise de la dépense publique ;
- Faciliter les choix stratégiques par une information et des analyses pertinentes ;
- L'émergence de la notion de transparence budgétaire afin de promouvoir une discussion éclairée des choix de politiques économiques et sociales ;
- Renforcer le contrôle d'exécution et ainsi améliorer les performances dans la réalisation des politiques et des investissements inscrits au budget.

Cette composante budgétisation est subdivisée en cinq sous composantes qui permettent d'atteindre les objectifs précités :

- Budgétisation pluriannuelle ;
- Amélioration de la présentation et de la diffusion du budget ;
- Renforcement de la fonction conseil du ministère des Finances ;
- Restructuration du processus d'exécution de la dépense publique ;
- Implantation d'une comptabilité patrimoniale.

³¹ www.mf.gov.dz, DGB, « *Les perspectives et la réforme engagée par la Direction générale du Budget* ».

1.1.2. La composante informatique et système d'information :

Cette composante vise à concevoir et à implanter les systèmes d'information correspondant à la nouvelle structure budgétaire qui permettront de renforcer les capacités d'action du ministère des Finances et d'appuyer efficacement les nouvelles structures de budgétisation ; et former ceux qui auront à supporter (les informaticiens) et à utiliser (les utilisateurs) les systèmes.

L'utilisation des outils informatiques et des nouvelles technologies permettra au ministère des Finances et aux ordonnateurs de suivre l'évolution des données budgétaires depuis leurs élaborations jusqu'à leur exécution en passant par leur engagement, et ce, à différents niveaux (central, régional, wilaya). Il s'agit en fait de développer un système de gestion budgétaire intégré qui permettra aux différents intervenants des processus budgétaires (DGB, DGTC, ordonnateurs) d'échanger des données et d'obtenir à tout moment un tableau unique des budgets, des engagements, des dépenses et taux de consommation des crédits à tous les niveaux.

La composante informatique et système d'information est subdivisé en trois sous-éléments :

- Préparation du schéma directeur informatique du ministère des Finances ;
- Développement, implantation et déploiement du système intégré de gestion budgétaire ;
- Renforcement des infrastructures technologiques et mise en place de la Direction centrale informatique.

Ces deux composantes et leurs sous-éléments sont reliés, et les consultants qui en sont responsables doivent collaborer étroitement.

1.2. Les principaux éléments de la réforme :

Les principaux éléments de la réforme qui sont proposés dans le cadre de la modernisation du système budgétaire en Algérie sont³² :

- La budgétisation par programme axée sur les résultats et la performance ;
- Un cadre de budgétisation pluriannuel ;

³² Ahmed SADOUDI, « *Les principaux éléments de la réforme budgétaire en Algérie* », Revue algérienne des finances publiques n° 7, 2017.

- Une nouvelle classification des dépenses budgétaires ;
- L'élaboration d'un budget unique regroupant l'ensemble des dépenses de l'État ;
- Une nouvelle présentation budgétaire ;
- La mise en œuvre d'un système informatique de préparation budgétaire ;
- L'introduction de la notion de « gestionnaire responsable » ;
- Un nouveau cycle budgétaire.

1.2.1. La budgétisation par programme axée sur les résultats et la performance :

La budgétisation par programme est une méthode de budgétisation qui consiste, lors de l'établissement des budgets à regrouper toutes les ressources allouées à un ministère par programmes.

Définition du programme :

Un programme regroupe l'ensemble des crédits concourant à la réalisation d'une mission spécifique relevant d'un ou de plusieurs services d'un ou de plusieurs ministères ou institutions publics et définie en fonction d'un ensemble cohérent d'objectifs précis.

Les programmes et leurs subdivisions en sous-programmes et actions concourent à la mise en œuvre d'une politique publique définie³³.

- Le programme est une activité qui s'inscrit à long terme;
- Le programme est l'unité de spécialisation des crédits;
- Le programme est l'unité d'exécution du budget.

Le tableau suivant montre la structure du budget programme :

Tableau N° 1 : La structure du budget programme

Programmes	Portefeuille de programmes d'un ministère Dépenses de l'année N par titre
-------------------	--

³³ Article 23 de la Loi organique 18-15 relative aux Lois de Finances, P4.

	1. Personnel	2. Fonctionnement	3. Investissement	4. Transfert	Total
Programme 1					
Programme 2					
Programme 3					
Programme 4					
Total					
Postes budgétaires					

Source : Documents internes du ministère des Finances, Direction générale du Budget, 2023.

2.2. La gestion axée sur les résultats :

Elle suppose qu'un responsable doit établir pour chaque programme, sous-programme et action du ministère; les objectifs, les résultats attendus (ou mesures cibles), les indicateurs de performance et le coût des ressources nécessaires à l'atteinte des objectifs. Le responsable doit périodiquement rendre compte des résultats atteints pour permettre aux utilisateurs (parlementaires, public, gestionnaires) de réévaluer la pertinence des objectifs et de s'assurer que les résultats attendus ont bien été atteints.

Avantages du budget programme :

- Permet d'identifier clairement les objectifs et les priorités des gestionnaires responsables ;
- Les ressources sont allouées sur la base des principes suivants :

- Examen du bilan de l'exécution budgétaire en termes de dépenses et des résultats ;
 - Examen des objectifs et des besoins prioritaires pour la prochaine année ;
 - Prévision pluriannuelle des dépenses ;
- Le programme fait la jonction entre la "Budgétisation" et la "Planification".
- Le budget programme permet de répondre à plusieurs questions simultanément pour chaque activité :

Tableau N° 2 : Avantages du budget programme

Questions	Pourquoi effectuer cette dépense?	Combien de DZD sont dépensés pour une activité?	Qui est responsable de l'activité?	Quelle est la nature économique des dépenses?	Dans quelle zone géographique sont effectuées les dépenses ?	Quelles sont les normes à suivre pour effectuer les dépenses ?
Comment le budget programme répond à ces questions :	Dépense effectuée dans le cadre d'une activité, associée à la mission du ministère	Les montants sont budgétisés par activité.	Chaque dépense est associée à un responsable	La nomenclature budgétaire offre un niveau détaillé de la dépense et permet le rapprochement avec les écritures comptables.	Une activité possède un territoire déterminé	Les dépenses sont encadrées par des lois et autres normes à suivre.

Source : Documents internes du ministère des Finances, Direction générale du Budget, 2023.

Les éléments essentiels de cette méthode de budgétisation obligent chaque ministère à :

- Définir sa **mission** ;
- Définir la **nomenclature par activités** du portefeuille nécessaire à la réalisation des objectifs ;
- Créer un **programme d'administration générale**
- Identifier les **centres de responsabilités** en charge des programmes ;
- Déterminer les **objectifs** de chaque programme ;
- Définir les **résultats attendus** et les **indicateurs de performance** liés aux objectifs de chaque programme ;
- Préparer sa **programmation pluriannuelle** des initiatives du portefeuille ;
- Élaborer son **budget** sur une base pluriannuelle à partir des enveloppes budgétaires prédéfinies et communiquées par le ministère des Finances ;
- Produire un document ministériel annuel appelé « **Rapport sur les Priorités et la Planification** » ;
- Évaluer les résultats obtenus à l'aide d'indicateurs de performance et une reddition de compte.

La mise en place de cette budgétisation par programme et la gestion axée sur les résultats par le ministère des Finances se feront de manière graduelle.

1.2.2. Le Cadrage Budgétaire à Moyen Terme :

Le cadrage budgétaire à moyen terme (CBMT) constitue une programmation financière triennale des recettes, des dépenses et du solde du budget de l'État, ainsi que, le cas échéant, de l'endettement de l'État. Cet outil est mis en œuvre à travers un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) et un plan d'engagement de dépenses (PED)³⁴.

Le gouvernement algérien établit actuellement son budget en respectant le principe d'annualité, c'est-à-dire que l'autorisation de recettes et de dépenses donnée par l'APN et

³⁴ Article 2 du Décret Exécutif n° 20-335 du 22 novembre 2020 fixant les modalités de conception et d'élaboration du cadrage budgétaire à moyen terme.

l'exécution de cette autorisation valent uniquement pour l'année budgétaire visée. Ce principe n'est pas remis en cause dans le cadre de la réforme.

Toutefois, un consensus international se dégage du fait que cet horizon annuel est trop court et empêche la gestion efficace des dépenses publiques. En effet, sur une base annuelle, les décisions d'affectation des ressources sont prises, sans vue d'ensemble et sans tenir compte des répercussions des décisions antérieures et présentes au-delà de l'année budgétaire.

Le CBMT est un processus sectoriel d'allocation des priorités prédéterminé, qui permet non seulement de rompre avec le budget traditionnel annuel basé sur la simple reconduction des dépenses et des enveloppes budgétaires et non sur des objectifs à atteindre³⁵. Il est recommandé au ministère des Finances d'élaborer un cadre budgétaire à moyen terme sur un horizon de cinq ans soit, les deux exercices précédents, l'année budgétaire visée et les prévisions budgétaires des deux années suivantes.

Le cadre budgétaire pluriannuel est présenté dans un document budgétaire distinct et à titre indicatif. Cette option a l'avantage d'informer les utilisateurs sur l'impact futur des décisions gouvernementales prises dans le cadre du budget annuel. Ajoutons qu'elle favorise également la transparence dans les choix gouvernementaux tout en préservant les avantages d'une gestion efficace des ressources publiques.

En résumé, le cadre budgétaire pluriannuel est présenté dans la documentation budgétaire pour signaler les engagements futurs de l'État. Seule une tranche de ce cadre, soit l'année budgétaire visée, est votée.

Le cadre dépense à moyen terme (CDMT) :

Le CDMT est un instrument de planification budgétaire pluriannuelle qui décline les enveloppes financières à accorder aux départements ministériels dans le cadre d'une approche descendante (**Top-Down**).

³⁵ Daouda Zoure, « CDMT et gestion axée sur les résultats défis et enjeux de la mise en œuvre dans les pays en Afrique subsaharienne, expérience du Bénin, Tchad et Rwanda », in « Les aides au développement économique local - Actualité, instruments, perspectives », RFFP n° 109, janvier 2010, p. 217-218.

Le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) détermine pour chaque portefeuille ministériel la programmation pluriannuelle des dépenses sur trois (3) ans. Il est révisable annuellement à l'occasion de la préparation de l'avant-projet de lois de finances³⁶.

Principe de base :

L'allocation des ressources doit être conditionnée par les recettes et des hypothèses de croissance.

Avantages du CDMT :

- Mets en place une règle ou une contrainte budgétaire ;
- Répartis les ressources en conformité avec les priorités stratégiques ;
- Introduit de la cohérence dans la pratique budgétaire ;
- Facilite la planification des dépenses faites par les ministères.

Le CDMT doit répondre à trois questions importantes :

- Quelle est l'enveloppe globale disponible pour réaliser les programmes gouvernementaux ?
=> L'enveloppe globale relève du cadrage macroéconomique effectué.
- Quelles sont les priorités du gouvernement ? Comment seront atteints les objectifs ?
- Quelle importance relative sera-t-elle accordée à chacune des priorités ?
=> Prise en charge des orientations du gouvernement dans le respect de l'enveloppe globale.

Les étapes d'élaboration d'un CDMT :

- L'identification des contraintes macroéconomiques CBMT ;
- La détermination des allocations à moyen terme tenant compte de la contrainte globale des ressources et des priorités du Gouvernement CDMT.

³⁶ Article 8 du Décret Exécutif n° 20-335 du 22 novembre 2020 fixant les modalités de conception et d'élaboration du cadrage budgétaire à moyen terme.

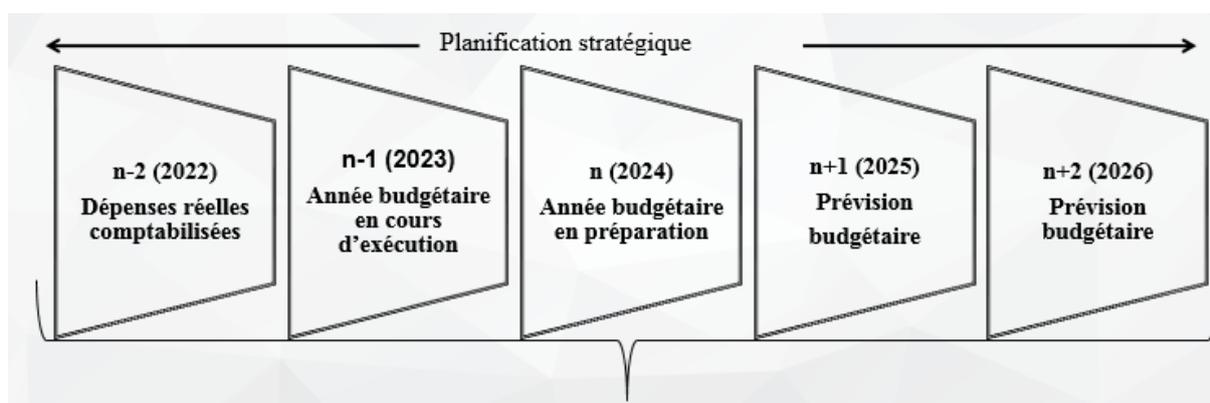
La démarche d'élaboration du CDMT global consiste en la détermination de la marge de manœuvre :

Marge de manœuvre = Enveloppe globale - dépenses incompressibles - Maintien des activités

= Ressources disponibles pour financer les nouvelles mesures et ajustements éventuels.

Exemple du fonctionnement de la pluriannualité pour la préparation du budget 2024 :

Figure N° 1 : Fonctionnement de la pluriannualité



Source : Documents internes du ministère des Finances, Direction générale du Budget, 2023

1.2.3. Classification des dépenses budgétaires ³⁷:

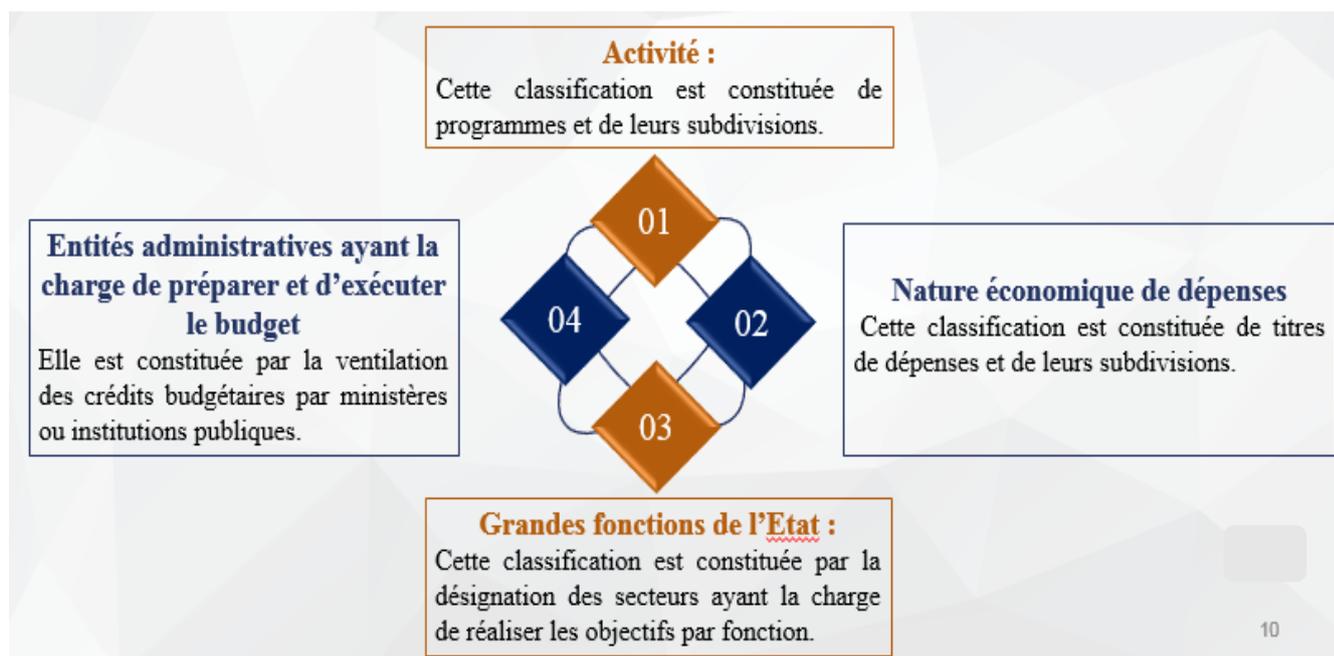
Les charges budgétaires de l'État sont présentées selon quatre (04) classifications³⁸ ce qui permet de recueillir des informations financières pertinentes et d'améliorer la présentation de ces informations.

Les nouvelles classifications des charges budgétaires constituent un langage unique permettant de compiler et de rendre compte des informations financières pour les besoins de planification, de suivi et d'analyses des dépenses de l'État.

³⁷ Article 28 de la Loi organique relative aux Lois de Finances.

³⁸ Article 2 du Décret exécutif n° 20-354 du 30 novembre 2020 déterminant les éléments constitutifs des classifications des charges budgétaires de l'État.

Figure N° 2 : Les nouvelles classifications budgétaires



Source : Documents internes du ministère des Finances, Direction générale du Budget, 2023

La classification par activité :

La classification par activité identifie la destination des charges budgétaires de l'État et le niveau de leur mise en œuvre.

En Algérie, la volonté de passage d'une culture de budgétisation axée sur les moyens à une gestion axée sur le résultat (GAR), s'impose comme une norme de conception et de vulgarisation de ses choix budgétaires, mais elle ne peut se faire pour chaque ministère, que par la définition à l'avance de sa mission et ses objectifs correspondants, en fonction de ces derniers, les programmes, sous-programmes et actions seront définis pour réaliser et atteindre les objectifs préétablis.³⁹

³⁹ CRC SOGEMA, « Rapport sur les options de budgétisation », Projet de modernisation des systèmes budgétaires (MSB), Algérie, avril 2005.

Figure N° 3 : La classification par activité



Source : Documents internes du ministère des Finances, Direction générale du Budget, 2023.

La classification par nature économique des charges budgétaires de l'État :

Elle regroupe les dépenses budgétaires en fonction des ressources qui leur sont allouées indépendamment de leur destination administrative.

Dans le cadre de cette classification, tous les ministères et Institutions Publiques comportent quatre (4) titres à l'exception du ministère des Finances qui comporte sept (7) titres.

Chaque titre comprend des catégories qui sont subdivisées en sous-catégories⁴⁰ (jusqu'au niveau 5).

La somme des catégories pour l'ensemble des titres est de 32 catégories⁴¹.

Définition des sept titres :

- 1- Les dépenses de personnel ;
- 2- Les dépenses de fonctionnement des services ;

⁴⁰ Arrêté n° 124 fixant les sous-catégories de dépenses ainsi que la codification de la classification par nature économique des charges budgétaires de l'État.

⁴¹ Décret exécutif n° 20-354 du 30 novembre 2020 déterminant les éléments constitutifs des classifications des charges budgétaires de l'État.

- 3- Les dépenses d'investissement ;
- 4- Les dépenses de transfert ;
- 5- Les charges de la dette publique ;
- 6- Les dépenses d'opérations financières ;
- 7- Les dépenses imprévues.

La classification par Grandes Fonctions de l'État :

Cette classification permet d'obtenir une information basée sur les normes internationales et facilite les comparaisons entre États. À cet effet, elle regroupe les dépenses budgétaires selon les grandes fonctions de l'État.

Cette classification qui présente les informations financières selon un regroupement standard est recommandée par le Fonds monétaire international (FMI).

Les niveaux de la classification par grandes fonctions de l'État des charges budgétaires de l'État sont définis comme suit :

Les secteurs de la classification par grandes fonctions sont les suivants :

- 1- Services généraux des administrations ;
- 2- Défense ;
- 3- Ordre et sécurité publics ;
- 4- Affaires économiques ;
- 5- Protection de l'environnement ;
- 6- Logements et équipements collectifs ;
- 7- Santé ;
- 8- Loisirs, culture et culte ;
- 9- Enseignement ;
- 10- Protection sociale.

La classification par entités administratives :

La classification par entités administratives des charges budgétaires de l'État, permet la répartition des crédits budgétaires par ministères et/ou institutions publiques et/ou par centre de responsabilité de la gestion budgétaire et qui sont destinataires des crédits, suivant l'organigramme structurel et/ou de l'organisation locale de l'entité administrative concernée. »

La classification par entités administratives des charges budgétaires de l'État est organisée par niveau, suivant la structure organisationnelle et l'activité.

Figure N° 4 : Répartition des crédits des programmes par type de centre de responsabilités

Programmes	Services centraux	Services déconcentrés	Organismes sous tutelle	Organes territoriaux	Total
Programme 1					
Programme 2					
Programme 3					
Total des dépenses					

Source : Documents internes du ministère des Finances, Direction générale du Budget, 2023.

Avantages de la nouvelle classification :

- Information intégrée, riche, fiable et transparente (fusion du budget de fonctionnement et du budget d'équipement).
- Présentation plus fine de la nature des dépenses (fascicules budgétaires).

Ces nouvelles classifications sont indépendantes les unes des autres, mais permettent de présenter de manière intégrée le budget programme de chaque ministère.

En résumé, le nouveau système de nomenclature permet de connaître à la fois l'unité administrative responsable d'une dépense publique, les résultats attendus de cette dépense par rapport aux objectifs des programmes concernés ainsi que la nature économique de cette dernière. De plus, cette dépense s'inscrit dans l'une des grandes fonctions de l'État. Le système de classification assure donc une meilleure comparaison des dépenses budgétaires selon diverses perspectives et permettra éventuellement une reddition de compte en comparant les coûts réels aux objectifs ou aux résultats attendus.

1.2.4. Élaboration d'un budget unique regroupant l'ensemble des dépenses de l'État :

Le projet de réforme budgétaire propose l'élaboration d'un budget regroupant l'ensemble des dépenses de l'État dans un document budgétaire unique soit, les dépenses de fonctionnement, d'investissement et de subventions.

Il est recommandé que la majorité des dépenses de subventions soient financées par un nouveau crédit budgétaire distinct intitulé « crédit de transfert ».

La notion de crédit de transfert est utilisée dans la majorité des administrations publiques actuelles et est introduite pour identifier, entre autres, les transferts de fonds directs aux personnes, aux entreprises, à des organismes sociaux et aux collectivités locales.

Par ailleurs, il est recommandé qu'une seule enveloppe budgétaire par ministère soit déterminée pour déclencher l'élaboration du budget. Les gestionnaires doivent répartir cette enveloppe par programmes et par nature économique de dépenses afin d'atteindre les résultats attendus. L'élaboration du budget se fait donc de manière intégrée.

1.2.5. Une nouvelle présentation budgétaire :

Une nouvelle présentation budgétaire est adoptée. À cet effet, la loi de finances sera constituée de quatre (4) parties⁴² :

La première partie :

Comporte les dispositions relatives à la perception des ressources et des moyens garantissant les équilibres financiers internes et externes.

La deuxième partie fixe :

- Le montant des AE et CP par ministère et Institutions publiques (MIP) ;
- Le montant des AE et CP pour chaque Compte Affectation Spécial (CAS) ;
- Le plafond des découverts applicables aux comptes de commerce.

La troisième partie comporte :

- L'autorisation d'octroi des garanties de l'État ;
- L'autorisation de prise en charge des dettes des tiers ;

⁴² Article 73 de la Loi organique 18-15 relative aux Lois de Finances.

- Les dispositions relatives à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature ;
- Toute disposition relative à l'information du Parlement ;
- Toute disposition relative à la comptabilité de l'État.

La quatrième partie comprend les états suivants :

- **État « A »** relatif aux recettes ;
- **État « B »** Crédits ouverts répartis par programmes, MIP, AE et CP ;
- **État « C »** liste des comptes spéciaux du trésor ;
- **État « D »** équilibre budgétaire et financier ;
- **État « E »** liste des impôts et autres impositions ;
- **État « F »** taxes parafiscales ;
- **État « G »** prélèvements obligatoires autres que fiscaux ;
- **État « H »** dépenses fiscales.

Les documents accompagnant le projet de loi de finances :

- Rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières sur le moyen terme ;
- Annexes portant évolution des catégories d'impôts, des mesures nouvelles et des prévisions des produits d'autres ressources ;
- Liste complète des CAS faisant ressortir le montant des recettes perçues et dépenses effectuées ;
- État des effectifs.
- **Volume 1** : Budget des dépenses de l'État (en remplacement du budget de l'État actuel) qui donne une vue globale du budget par ministère et par programmes. Il permet de disposer, en quelques pages et tableaux synthèses, des informations essentielles permettant l'analyse et l'interprétation pertinente et rapide des budgets de l'année.
- Il a été développé pour donner une vue sommaire et globale de chacun des budgets par portefeuille, par programme et par grandes catégories de dépenses. Il devient un outil précieux pour les utilisateurs afin que ces derniers puissent disposer d'informations pertinentes afin d'analyser et d'interpréter facilement les budgets de l'année concernée.

Ce volume comprend **trois (3) sections** dont la majorité des sections divulguent des informations qui ne sont pas dans la présentation actuelle du budget algérien :

- **Section 1:**
 - Introduction et présentation du MDF;
 - Dépenses par type de crédit (AE, CP).
- **Section 2:**
 - États complémentaires des dépenses par ministères; programmes et titres;
- **Section 3:**
 - Les Grands Projets de l'État (GPE), le nouveau projet et les projets en cours (autres que GPE).

Les tableaux suivants montrent la structure du volume 1 :

Tableau N°3 : Crédits ouverts en AE et CP par MIP et programmes.

SIGBUD 2.1.4
Autorisations d'engagement et crédits de paiement

Ministère / Institution publique	Dépenses (en milliers)	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement

<p>Ministère</p> <p>Ministère des Finances</p> <p>Programme de gestion et financement de la dette</p> <p>Programme de pilotage des finances publiques</p> <p>Programme des revenus</p> <p>Programme du Soutien à l'économie</p> <p>Programme de politique budgétaire</p> <p>Programme de Gestion du trésor public</p> <p>Programme de contrôle des finances publiques</p> <p>Programme de gestion du domaine national et du cadastre</p> <p>Administration générale</p> <p>Sous-total</p> <p>.....</p> <p>Total</p> <p>Institution publique</p> <p>Cour des comptes</p> <p> Contrôle des comptes publics</p> <p> Administration générale</p> <p>Sous-total</p> <p>.....</p>	
Total	

Source : Documents internes du ministère des Finances, Direction générale du Budget, 2023.

- **Volume 2 :** Rapport sur les Priorités et la Planification (RPP) :

C'est un document budgétaire élaboré annuellement par chacun des ministères. Il présente sur une période pluriannuelle glissante des renseignements détaillés sur les budgets, les priorités, les programmes, les objectifs, les résultats attendus et les indicateurs y afférents.

Le volume 2 a été développé pour donner une vue détaillée des dépenses budgétaires.

Plusieurs parties du document comportent des sections narratives et explicatives. L'élaboration de ce document exige une implication plus directe des gestionnaires. En effet, ces derniers sont davantage sollicités pour fournir des informations requises et donner les

explications nécessaires sur la planification des activités des programmes de leur portefeuille. Ce document répond davantage aux besoins qui ont été exprimés par les utilisateurs, soit plus de transparence et de clarté en matière de présentation budgétaire.

Le Volume 2 comprend quatre sections:

- **Section 1:** Le message du ministre;
- **Section 2:** Présentation du ministère (missions et organisation administrative);
- **Section 3:** Tableaux financiers du ministère (par programmes et par services);
- **Section 4 :** États complémentaires au budget (projets, échéancier des crédits liés aux AE, liste des CST, situation des CAS, effectifs).

Structure du Volume 2 :

Tableau N°4 : Portefeuille de programmes

Centre de responsabilité (le ministère concerné)					
Gestionnaire responsable		Ministre			

Tableau financier

Objectif (s) de l'année N	Résultats attendus			Indicateurs de performance	
Objectif 1					
Objectif 2					
Programme	Dépenses réelles N-2	Dépenses estimées N-1	Dépenses prévues N (en milliers)	Dépenses projetées N+1	Dépenses projetées N+2
Programme 1					
Programme 2					
Programme 3					
Total Postes budgétaires					

Type de centre de responsabilité	1. personnel	2. fonctionnement	3. investissement	Total
Services centraux				

Organismes sous tutelle (EPA, EPSCP, EPST) Services déconcentrés Organes territoriaux Total	
--	--

Source : Documents internes du ministère des Finances.

- **Volume 3 :** Répartition territoriale du budget :

Le troisième volume présente la répartition des crédits par wilaya. Il comprend trois sections :

- **Section 1:** La répartition territoriale du budget ;
- **Section 2:** La répartition territoriale des portefeuilles;
- **Section 3:** Le budget des dépenses par wilaya (Répartition des dépenses des wilayas par portefeuille et programme).

Tableau N°5: Tableau de la répartition territoriale du budget : Dépenses totales par wilaya

Wilaya	Dépenses (en milliers)	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01 Adrar		
02 Chlef		
03 Laghouat		
04 Oum-El-Bouaghi		
05 Batna		
06 Béjaia		
07 Biskra		
08 Béchar		
09 Blida		
10 Bouira		
11 Tamanrasset		
12 Tébessa		

13	Tlemcen	
14	Tiaret	
15	Tizi-Ouzou	
16	Alger	
.....		
	Total	

Source : Documents internes du ministère des Finances, Direction générale du Budget, 2023.

1.2.6. Le Système Intégré de Gestion et Budgétisation (SIGB) :

Depuis l'appel à manifestation d'intérêt du 18 novembre 2006 pour la rédaction du cahier des charges de réalisation du SIGB⁴³, le SIGBUD est un logiciel de préparation budgétaire qui permet la saisie, le traitement et la consolidation des données pour remplir trois rôles principaux :

1. La préparation intégrée des budgets sur un horizon pluriannuel de 5 ans;
2. La standardisation et l'édition des documents budgétaires qui seront déposés aux différentes instances gouvernementales et au public;
3. La préparation intégrée du rapport ministériel de rendement (RMR).

1.2.7. La notion du gestionnaire responsable :

La réforme introduit la notion de « gestionnaire responsable », un concept nouveau en Algérie. Le gestionnaire responsable est un élément essentiel de la gestion axée sur les résultats. Par définition, il est le gestionnaire à qui on a délégué le pouvoir de gérer des ressources financières, d'établir les besoins financiers, de contrôler les coûts par rapport aux résultats opérationnels et d'exercer le pouvoir de dépenser. Cela implique qu'il a la

⁴³ Daniel Morel, Jan-Robert Suesser, et autres, « *Rapport mensuel septembre 2007 (n° 28)* », Plan comptable de l'État, restructuration du circuit de la dépense, GIP ADETEF, ministère des finances algérien, 03 octobre 2007, p. 6.

responsabilité de préparer le budget de son unité organisationnelle et qu'il a l'obligation d'en faire le suivi et d'en rendre compte.

Le rôle du gestionnaire responsable est le suivant :

- Durant la phase de planification du budget :
 - Appuyer son supérieur dans la planification du programme dans un contexte de gestion axée sur les résultats (objectifs, résultats attendus, indicateurs de performance) ;
 - Planifier les initiatives dont il est directement responsable ;
 - Participer à la révision du plan d'immobilisation à long terme (PILT) de son programme ;
 - Participer à la révision et à l'évaluation périodique des résultats de programme.
- Durant la phase d'élaboration du budget :
 - Répartir l'enveloppe budgétaire initiale à ses gestionnaires subordonnés ;
 - Évaluer les coûts de ses initiatives en fonction des résultats attendus pour les prochaines années ;
 - Présenter et défendre sa proposition budgétaire à la DGB.
- Durant la phase d'exécution du budget :
 - Suivre et contrôler les initiatives dont il est responsable.
- Durant la phase de reddition des comptes :
 - Rendre compte des résultats obtenus par rapport aux objectifs visés et expliquer les écarts ;
 - Produire un rapport annuel de gestion.

1.2.8. Nouveau cycle budgétaire :

Un cycle budgétaire consiste en une série d'étapes ou d'événements qui se traduisent par l'adoption du budget de l'État, sa mise en œuvre et la reddition de comptes. Il est :

- Échelonné sur plusieurs années (se déroule en continu dans le temps et d'une façon simultanée);
- Composé de trois phases:
 - ✓ Planification et Élaboration du budget ;
 - ✓ Exécution du budget ;
 - ✓ Reddition des comptes.
- Structuré de façon à optimiser l'élaboration du budget.

La phase de planification à moyen terme est un processus qui se déroule en continu dans le temps et qui consiste à définir les orientations et priorités de l'ensemble du gouvernement et de chacun des ministères et à prévoir les besoins des clientèles.

La phase d'élaboration du budget de l'année « N » se déroule pendant les années « N-2 » et « N-1 ». Elle débute en octobre de l'année N-2 par le discours du budget qui vise à présenter la politique économique, fiscale, budgétaire et financière du gouvernement ainsi que les prévisions pluriannuelles des revenus et dépenses de l'État pour la période de planification triennale visée. Cette phase se termine par le débat du projet de loi de finances au Conseil de la Nation (CN) et l'Assemblée populaire nationale (APN) qui permet d'obtenir l'approbation des élus sur ce projet de loi et sur les volumes 1, 2, et 3 concernant le budget de l'année N, et par la signature de la loi de finances par le président de la République.

Tableau N° 6 : Planification et élaboration du budget

Gestion budgétaire classique	Nouvelle gestion budgétaire
<input type="checkbox"/> Quel est le coût de mes fonctionnaires, mon parc automobile, etc. ? <input type="checkbox"/> Quel projet d'équipement ou d'immobilisation puis-je lancer ? <input type="checkbox"/> Combien coûtera ce projet ?	<input type="checkbox"/> De quoi a besoin la population ? <input type="checkbox"/> Quelles sont les priorités et grandes orientations de l'État ? du secteur ? <input type="checkbox"/> Comment puis-je répondre aux besoins prioritaires ? (Projet, initiative, programme) <input type="checkbox"/> Quels sont les moyens requis par cette initiative ? Quel est leur coût ? <input type="checkbox"/> Y a-t-il une autre façon d'atteindre l'objectif, à un moindre coût ?

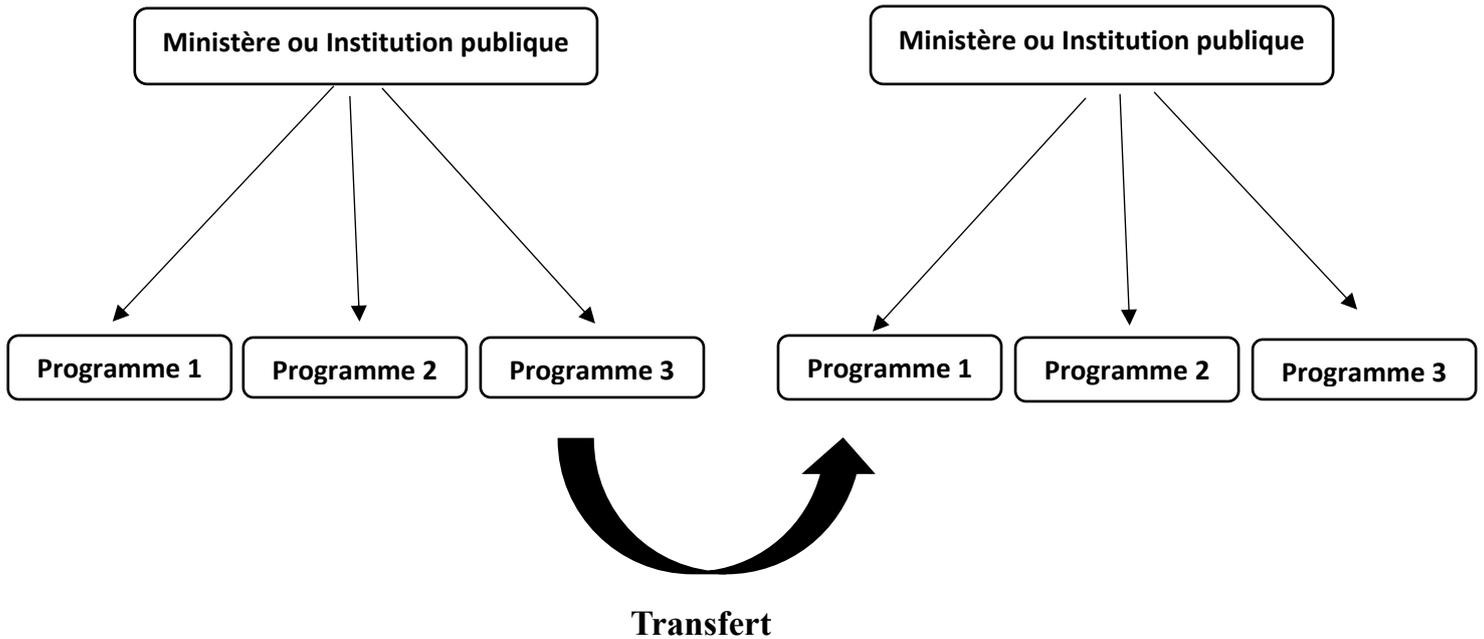
Source : Documents internes du ministère des Finances, Direction générale du Budget, 2023.

La phase exécution du budget se poursuit tout au long de l'année N. durant la dette phase, des ajustements au budget sont possibles sous forme de modification de crédits (mouvements, virements ou transferts) ou de lois de finances rectificatives. Selon l'article 32 et l'article 33 de la LOLF : Des virements et des transferts de crédits peuvent intervenir en cours d'exercice pour modifier la répartition initiale des programmes.

Les transferts de crédits : Les transferts de crédits s'effectuent entre programmes de ministères ou d'institutions publiques, distincts par décret présidentiel pris sur le rapport conjoint du ministre chargé des finances et les ministres des secteurs ou des responsables des institutions publiques concernés. Le Parlement en est informé.

Exemple de transfert de crédit :

Figure 5 : modification des crédits par transfert

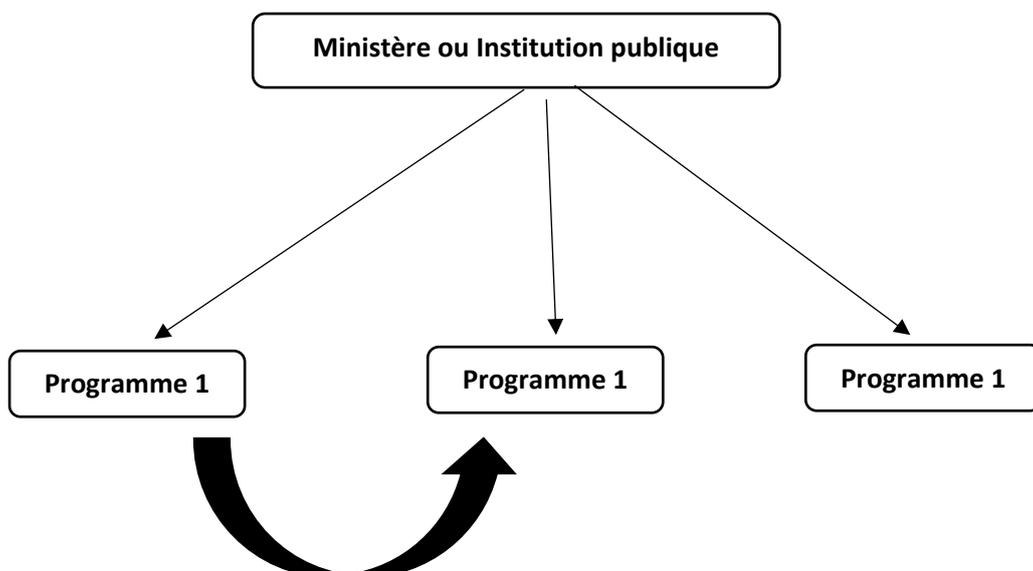


Source : Élaboré par l'étudiant

Les virements de crédits :

Les virements de crédits d'un programme à un autre au sein d'un même ministère ou institution publique sont effectués par décret pris sur le rapport conjoint du ministre chargé des finances et du ministre ou du responsable de l'institution publique concerné.

Figure 6 : Modification de crédits par virement



Source : Elaboré par l'étudiant

Les mouvements de crédits⁴⁴ :

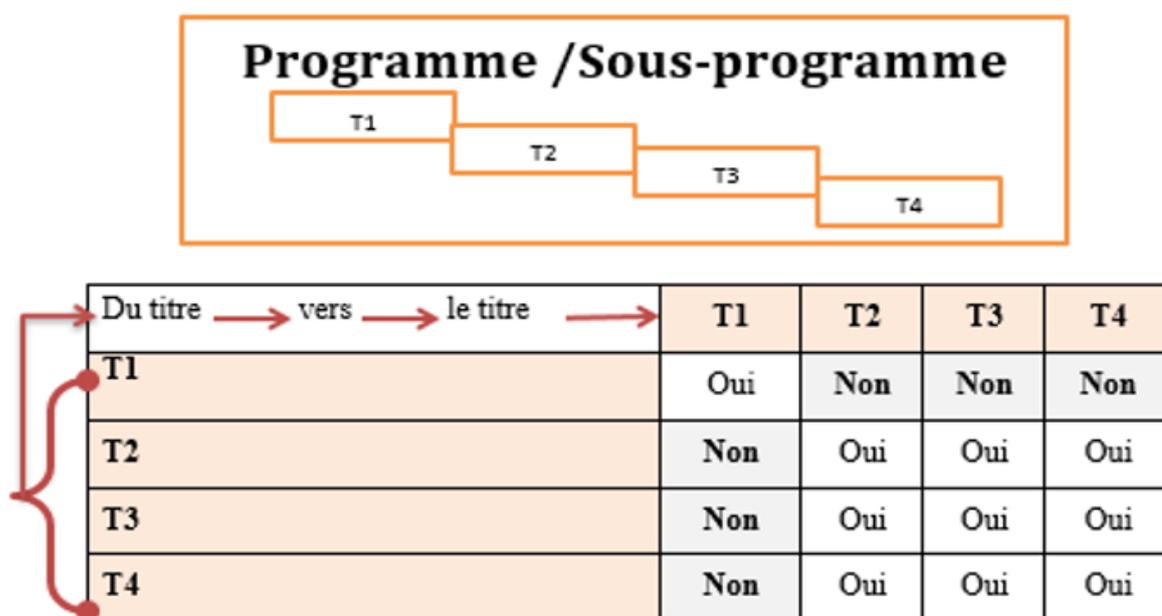
Il est entendu par le mouvement de crédits, toute opération de modification, en cours d'exercice, de la répartition des crédits budgétaires interne au programme.

Ces mouvements peuvent concerner les titres, les sous-programmes, les actions et les sous-actions.

1^{er} cas : Mouvement d'un sous-programme à un autre sous-programme relevant du même programme ou d'un titre à un autre titre. Cette modification est effectuée par arrêté interministériel du ministre chargé du budget et du ministre concerné ou par décision conjointe du ministre chargé du budget et du responsable de l'institution publique concernée.

Il convient de préciser qu'il est possible d'effectuer un mouvement de crédits d'un titre à un autre titre à l'exception du titre 1 (il ne peut ni bénéficier d'un crédit à partir d'un autre titre ni servir un autre titre. À cet effet, le titre 1 ne peut alimenter que le titre 1 et ne peut recevoir des crédits qu'à partir de titre 1⁴⁵).

Figure 7 : Mouvements de crédits entre les titres de dépenses



Source : Documents internes du ministère des Finances, Direction générale du Budget, 2023.

⁴⁴ Décret exécutif n° 20-383 du 19 décembre 2020 fixant les conditions et les modalités de mouvements de crédits ainsi que les modalités de leur mise en œuvre.

⁴⁵ Circulaire N° 1995 du 22 mars 2023 relative à la modification de la répartition des crédits budgétaires.

2^{ème} cas : Mouvement d'une action vers une autre action relevant du même sous-programme. Cette modification est effectuée par décision du responsable du programme après avis du contrôleur budgétaire.

3^{ème} cas : Mouvement d'une sous-action vers une autre relevant de la même action. Cette modification est effectuée par décision du responsable de l'action après avis du contrôleur budgétaire.

Les conditions de la modification des crédits :

Σ CP (objet de transfert ou virement) < 20 % des crédits ouverts / programme ;

Les programmes objet de transfert ou virement ne bénéficient plus de virement ou transfert à partir des dotations globales (exception, rémunération, augmentation) ;

Le montant de virement ou transfert doit d'être inscrit dans la limite des crédits fixés par la loi de finances ;

Respecter la limite des crédits ;

Les abondons= les prélèvements ;

Préserver la soutenabilité budgétaire du programme ;

Ne pas générer une charge supplémentaire ;

Interdiction de mouvement d'un crédit évaluatif vers un crédit limitatif ;

Titre « personnel » n'est pas concerné par le mouvement ;

AE = CP (exception titre « investissement ») ;

Pas de dotations aux subdivisions du programme objet de mouvement (exception : mesure générale, rémunération) ;

Le montant de mouvement doit s'inscrire dans la limite des crédits votés.

Tableau N° 6 : L'exécution du budget

Budget classique	Budget actuel
<input type="checkbox"/> De quelle nature de dépenses s'agit-il ? - Rémunération - Achat de biens	<input type="checkbox"/> La dépense est-elle nécessaire pour atteindre un objectif ? Lequel ?

- Subvention <input type="checkbox"/> Pour quel ministère ? <input type="checkbox"/> Service central ou déconcentré ?	<input type="checkbox"/> Est-ce le bon moment d'effectuer la dépense ? <input type="checkbox"/> Le centre de responsabilité a-t-il l'autorité pour demander cette dépense ? <input type="checkbox"/> De quelle nature de dépenses s'agit-il ?
---	---

Source : Documents internes du ministère des Finances, Direction générale du Budget, 2023.

La phase de reddition des comptes termine le cycle budgétaire et consiste en une présentation des résultats obtenus par le biais des comptes administratifs de l'État. Cette phase se déroule au cours de l'année N+1 et se termine par la présentation et l'approbation de la loi de règlements au cours de l'année N+1 par l'APN.

Tableau N° 7 : Reddition des comptes

Gestion budgétaire classique	Nouvelle gestion budgétaire
<input type="checkbox"/> Quel ministère a engagé quelle dépense (au central ou au déconcentré) <input type="checkbox"/> La dépense était-elle autorisée ? <input type="checkbox"/> La dépense a-t-elle été justifiée ? (Régularité de la dépense)	<input type="checkbox"/> Le centre de responsabilité a-t-il atteint son objectif ? <input type="checkbox"/> La dépense a-t-elle été engagée pour atteindre l'objectif prévu ? <input type="checkbox"/> La dépense était-elle autorisée pour le programme ? <input type="checkbox"/> Quel est le lien entre le coût et le résultat ?

Source : Documents internes du ministère des Finances, Direction générale du Budget, 2023.

2.3. La procédure du budget dans le cadre de la MSB

L'exécutif : un authentique gouverneur

Le législatif : un pouvoir de contrôle renforcé à travers les élus

➤ Un contrôle enrichi ⁴⁶ :

Le parlement dispose désormais d'un pouvoir de contrôle enrichi grâce aux indicateurs de performance concernés à l'occasion de chacune des phases parlementaires : au moment du débat d'orientation budgétaire, du vote du projet de loi de règlement budgétaire et de l'adoption du projet de loi de finances de l'année.

➤ La transparence des choix du gouvernement

L'amélioration de la présentation du budget de l'État rend ce dernier plus qu'un pur document financier et qu'il exprime de manière transparente les choix du gouvernement sur l'utilisation des ressources publiques dans un cadre budgétaire à moyen terme. Cela permet donc une meilleure transparence de la gestion budgétaire et de la portée de l'autorisation parlementaire.

La LOLF (d'origine parlementaire) vise à donner une véritable signification à l'examen du budget en permettant au parlement de se prononcer sur les crédits demandés en fonction des objectifs de politiques qu'ils sont censés soutenir et de résultats obtenus⁴⁷.

1.3. Le cadre légal de la réforme : Loi organique relative aux Lois de Finances

La loi organique relative aux lois de finances comprend 91 articles et est composée de 06 titres :

Titre I : Dispositions générales.

Titre II : Ressources, charges et comptes de l'État.

Titre III : Présentation, préparation et vote des lois de finances.

Titre IV : De l'exécution des lois de finances.

Titre V : De la loi portant règlement budgétaire.

Titre VI : Dispositions transitoires et finales.

⁴⁶ MUZELLEC Raymond, « *Finances publiques* », éditions Dalloz, 14^e éditions, Paris, 2006, p 80.

⁴⁷ Idem.

Section 03 : La notion de performance au sein des budgets publics

Une bonne gestion des dépenses publiques implique répondre aux besoins des citoyens avec une meilleure qualité et à moindre coût c'est pourquoi le terme citoyen client a émergé de cette logique nous fait recourir à la notion de la performance.

Dans cette section nous allons présenter d'abord les nouveaux principes budgétaires, ensuite, nous allons passer à l'explication de la notion de performance ainsi que les indicateurs de performance, et en fin, nous allons mettre l'accent sur l'un des outils de pilotage de la performance des dépenses publiques : le tableau de bord de gestion.

2.1. Les nouveaux principes budgétaires

Dans les pays d'Europe continentale, les procédures budgétaires et la législation en rapport avec elles s'inspirent depuis longtemps de plusieurs règles « classiques ». Ces dernières concernent surtout les phases préalables de préparation et d'adoption du budget. Dans la période récente, plusieurs pays anglo-saxons ont intégré dans la législation des règles concernant en particulier (mais pas exclusivement) les formalités intervenant à un stade postérieur. L'accent étant mis sur les principes de responsabilité, de transparence, de stabilité et de performance.⁴⁸

La responsabilité : l'exécutif rend compte au législateur de la manière dont il s'acquitte de ses responsabilités. En son sein, la responsabilité des gestionnaires de budgets est bien précisée. Une instance externe indépendante établit, au moins une fois par an, un rapport sur l'exécution du budget destiné au législateur.

« C'est aux fruits que l'on reconnaît l'arbre » (citation biblique)

La transparence : Les fonctions des différents organes de l'État sont clairement établies. Des informations budgétaires à caractère financier et non financier sont publiquement disponibles en temps utile. La terminologie budgétaire est bien expliquée.

La stabilité : On assigne au budget et à la dette publique des objectifs, qui s'inscrivent dans un cadre financier à moyen terme périodiquement mis à jour. Les taux et l'assiette des impôts et des autres prélèvements restent relativement stables.

⁴⁸ Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, Volume 4, Numéro 3, OCDE, 2004, p. 151.

La performance : la loi de finances indique les résultats attendus des programmes budgétaires et ceux qui ont été constatés récemment. La « performance » est appréciée à l'aune des principes d'efficacité, d'économie et d'efficacité.

La principale caractéristique de la performance est qu'elle est mesurable à travers des indicateurs chiffrés appelés : « indicateurs de performance ».

2.2.1. Évolution de la performance

Un peu d'histoire : étymologiquement, le terme performance vient de l'ancien français « *parformer* » qui signifiait « *accomplir, exécuter* ». Au XIII^e siècle, le verbe anglais « *to perform* » apparaît au XV^e siècle avec une signification plus large. C'est à la fois l'accomplissement d'un processus, d'une tâche, mais aussi les résultats obtenus ainsi que le succès dont on peut se prévaloir. La notion de performance a d'abord été utilisée dans le domaine du sport puis dans celui de la mécanique avant de s'appliquer aux organisations⁴⁹.

Au XIX^e siècle, il indiquait le résultat obtenu par un cheval de course et le succès remporté par la course, puis le résultat de l'exploit sportif.

Au XX^e siècle, il indiquait de manière chiffrée les possibilités d'une machine et extension au rendement exceptionnel.

a) Les métaphores sportive et mécanique :

Au début du XIX^e siècle, le mot « performance » désigne les résultats obtenus par un cheval lors d'une course puis ceux d'un athlète ou d'une équipe sportive. Et depuis le XX^e siècle, il désigne également les indications chiffrées caractérisant les possibilités d'une machine⁵⁰.

L'école de sociologie souligne le parallèle entre économie et sport. Un éclaircissement du domaine du sport au domaine économique conduit à souligner les points suivants :

□ la performance organisationnelle est fonction des objectifs de l'entreprise et de ses référents, tout comme la performance sportive s'apprécie par référence aux objectifs de l'athlète.

⁴⁹ MAADANI Martine et SAID Karim, « *management et pilotage de la performance* », édition Hachette, Espagne, 2009, p. 27.

⁵⁰ MAADANI Martine, SAID Karim, Ibid, p. 27.

□ La performance sportive, au même titre que celle organisationnelle, exprime la capacité de l'individu à avancer grâce à des efforts patients, constants et rationnels.

□ La performance d'une équipe atteste de sa capacité à travailler ensemble ; la performance de l'entreprise dépend de sa capacité à décloisonner son organisation et développer entre ses différentes fonctions des modes de coordination et d'apprentissage collectif.

Quant au domaine de la mécanique, les machines sont conçues en fonction de buts spécifiques. Tout comme, l'organisation mobilise ses moyens autour des objectifs qu'elle s'est fixés.

Cette notion de performance a connu une évolution tout au long du XXe siècle, avant de s'élargir pour prendre en compte une plus grande variété de pratiques dans les entreprises et les autres organisations.

b) La performance dans l'organisation :

Dans le domaine de la gestion, le terme « performance » nous renvoie à des sens variables comme l'explique Annick Bourguignon⁵¹ :

- La performance est « résultat de l'action ». Ce sens ne comporte pas de jugement de valeur.
- La performance est « succès ». La performance n'existe pas en soi : elle est fonction des représentations de la réussite, variables selon les entreprises /ou les acteurs.
- La performance est « action ». Dans ce sens, plus fréquent en anglais et qu'en français, c'est un processus.

Associé le plus souvent aux deux premiers sens, le terme performance signifie « le résultat positif de l'action » ainsi qu'une contreperformance peut décrire un résultat médiocre.

La performance d'un mot à sens polysémique :

On n'a pas une définition générale de la performance, elle diffère d'un champ disciplinaire à un autre :

- En économie : Elle renvoie aux concepts de rentabilité et de compétitivité ;

⁵¹ BOUGUIGNON André, « *Sous les pavés, la plage... ou les multiples fonctions du vocabulaire comptable : l'exemple de la performance* », Paris, 1997, p. 89.

- En droit : Elle renvoie à l'idée de conformité légale et juridique ;
- En organisation : Elle renvoie à la compétence, à la cohérence et à l'efficacité ;
- En sciences sociales : Au sens large, elle renvoie à la synergie, à l'implication, à la satisfaction des salariés, le développement des potentiels, la qualité de la vie au travail, etc.

2.2. Efficacité et efficacité :

La performance peut se définir d'une manière générale comme la réalisation des objectifs organisationnels. Cette définition nous renvoie à la notion d'efficacité (atteinte des objectifs) de l'organisation sans tenir compte de la notion d'efficacité, c'est-à-dire atteindre les objectifs tout en minimisant les moyens ou les ressources nécessaires.

Alors que l'efficacité et l'efficacité recouvrent bien deux aspects distincts de la performance, car on peut parfaitement être efficace sans être efficace.

D'après BOUQUIN (2008) « *l'efficacité est le fait de réaliser les objectifs et finalités poursuivis* »⁵². En 2004, il intègre la notion d'économie. Puis la conception a été élargie et elle a été définie comme la maximisation du couple valeur/cout. Il s'agit donc de créer de la valeur tout en minimisant les coûts.

2.2.2. Définition du contrôle de gestion :

Anthony donne la définition suivante du contrôle de gestion : « *processus par lequel les managers obtiennent l'assurance que les ressources sont obtenues et utilisées de manière efficace et efficacité pour réaliser les objectifs de l'organisation* »⁵³. Une définition de 1965 tout à fait pertinente qui renvoie aux moyens utilisés et à la mesure de la notion de performance.

L'outil budgétaire :

Le système budgétaire est apparu au début du XXe siècle, après la crise de 1929 aux États-Unis, en France et en Grande-Bretagne. L'outil budgétaire se caractérise par une gestion prévisionnelle. On passe d'un constat ex post de la performance à une démarche de volontariste. Le budget (et le contrôle budgétaire) ainsi que les tableaux de bord ont pour fonction de décliner la stratégie et de permettre le suivi de son bon déroulement. « *Un budget est l'expression quantitative du programme d'action proposé par la direction. Il contribue à la coordination et*

⁵² BOUQUIN Henri, « *Le Contrôle de gestion* », édition Dunod, 9e édition, Paris, 2008, p. 26.

⁵³ ROBERT.N Anthony, « *La fonction contrôle de gestion* », édition Publi union, 1993, p. 17.

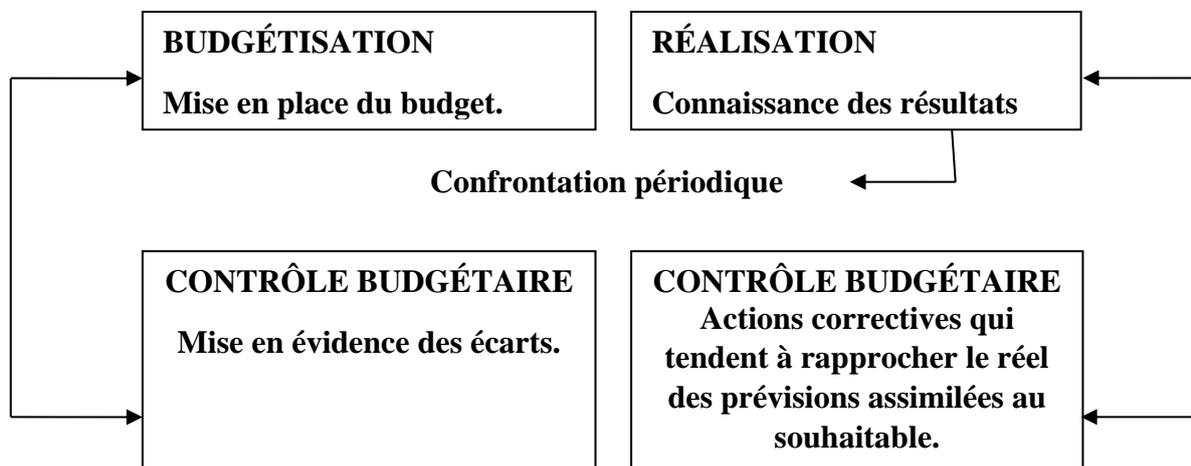
à l'exécution de ce programme. IL en couvre les aspects, tant financiers, et tient lieu de feuille de route pour l'entreprise »⁵⁴.

Selon B. DORIATH : la gestion budgétaire est « un mode de gestion constituant à traduire en programmes d'actions chiffrés, appelés budgets, les décisions prises par la direction avec la participation des responsables. »⁵⁵

Chaque sous-unité de l'entreprise se voit alors demander d'indiquer quelles actions elle compte lancer durant l'année pour contribuer à la stratégie et quelle sera sa contribution au chiffre d'affaires et au résultat. La déclinaison de la stratégie est évaluée de manière exclusivement financière et comptable. Il se présente sous forme d'un état prévisionnel des recettes et dépenses de l'organisation pour une période donnée. Il permet de faire un rapprochement comparatif des résultats obtenus grâce à l'activité avec les objectifs fixés au départ.

La gestion budgétaire constitue le dispositif de contrôle de gestion le plus utilisé. Il privilégie les informations financières et se focalise sur l'évaluation des résultats. Les budgets permettent de repérer et donc d'anticiper les difficultés que risque rencontrer l'entreprise pour atteindre ses objectifs et d'être performante.

Figure N° 8 : La gestion budgétaire



Source : LAZARD Claude et SEPARL Sabine, « le contrôle de gestion », édition Dunod, Paris, 2007, p. 342.

⁵⁴ GEORGE Lopez, RAROLE Bouquet et MICHEL Berger, « Contrôle de gestion », édition Bouche, 2004, p. 16.
⁵⁵ DORIATH Brigitte, « Le contrôle de gestion en 20 fiches », édition Dunod, Paris, 5e édition, 2008, p. 34.

2.3. Les tableaux de bord de gestion :

L'approche de la performance et de l'activité par le pilotage se sont vite heurtées à l'insuffisance des outils les plus classiques de l'organisation (la comptabilité et la budgétisation) jugés trop financiers. Le besoin de posséder un outil plus complet sur un plus large périmètre de la performance de l'organisation a amené les gestionnaires à faire appel à des modèles de tableaux de bord.

Il s'avère que pour beaucoup d'auteurs en management, en contrôle de gestion plus précisément, « *le tableau de bord est l'instrument sans lequel toute démarche de progrès est impensable* »⁵⁶.

Il n'existe pas de modèle de tableau de bord universel. Il doit être adapté aux conditions spécifiques d'utilisation et aux objectifs définis. L'avantage de ces systèmes d'évaluation et de modèles conceptuels réside justement dans leur capacité à prendre en compte les aspects non financiers de la performance. Ils sont conçus pour combiner différentes mesures. Dans ce contexte d'analyse, trois éléments sont étroitement liés : le tableau de bord lui-même, les indicateurs qui le composent et la performance à évaluer.

Les tableaux de bord prospectifs :

Kaplan et Norton ont introduit dans le tableau de bord prospectif, dans le but de rééquilibrer l'approche traditionnelle de la performance centrée exclusivement sur l'aspect financier. En introduisant 3 nouveaux axes qui rendent compte des autres dimensions de la performance, il s'agit de l'axe client, l'axe processus interne et l'axe d'apprentissage organisationnel. Le balanced scorecard (BSC) qui est le tableau de bord prospectif en anglais associe des indicateurs de résultats à des indicateurs stratégiques, il effectue également la prospection à travers le rééquilibrage des objectifs à court terme et celle des objectifs à long terme centrés sur ce que les dirigeants veulent de leurs organisations.

Le Tableau de Bord prospectif permet à l'entreprise d'atteindre l'efficacité (utilisation optimale des ressources) et l'efficacités (réalisation des objectifs fixés). Il est plus au moins équilibré, tel qu'il s'agit d'un outil pluridimensionnel qui donne une vision globale de l'organisation. Il prend en compte les acteurs externes et internes, des indicateurs financiers et non-financiers, le court terme et le long terme. Il met en valeur les actifs intangibles dans lesquels il faut investir afin d'obtenir une croissance optimale dans le futur.

⁵⁶FERNANDEZ Alain, « *Les nouveaux tableaux de bord des managers* », édition Eyrolles, Paris, 2013, P. 26.

2.3. Le tableau de bord comme outil de contrôle de gestion et de la performance

La stratégie d'une organisation n'a de sens que si elle est déployée sur le terrain. Ce dernier constitue l'enjeu fondamental de toutes les organisations, et la déclinaison de la stratégie suppose le pilotage de toute l'organisation dans le sens de la réalisation de ses objectifs en s'appuyant sur un ensemble d'outils.

Les dirigeants ont besoin d'indicateurs synthétiques qui leur permettent de piloter et de faire régulièrement le point de la situation de leur organisation. Généralement, ces indicateurs sont regroupés et inscrits dans un tableau de bord. Ce dernier est un outil de pilotage à la disposition d'un responsable ou de son équipe pour prendre des décisions et agir en vue de l'atteinte d'un but qui concourt à la réalisation d'objectifs stratégiques. C'est un outil d'aide au management pour piloter (orienter les évolutions et les effets du fonctionnement d'un système), animer une équipe en développant une réflexion collective, et s'organiser dans le but d'une utilisation optimale des ressources.

Définition du tableau de bord :

Nous citons celle donnée par H. Bouquin : le tableau de bord « *un outil d'aide à la décision et un ensemble d'indicateurs peu nombreux (cinq à dix) conçus pour permettre aux gestionnaires de prendre connaissance de l'état et de l'évolution des systèmes qu'ils pilotent et d'identifier les tendances qui les influencent sur un horizon cohérent avec leurs fonctions* ». ⁵⁷

Le tableau de bord est aujourd'hui un outil essentiel du contrôle de gestion. En se focalisant sur le lien entre stratégie et actions, il devient un instrument fondamental du management des organisations⁵⁸.

Rôles des tableaux de bord :

a) Outil de contrôle et de comparaison :

En tant qu'outil de comparaison, le tableau de bord permet de contrôler en permanence les réalisations par rapport aux objectifs fixés dans le cadre de la démarche budgétaire. Il permet ainsi de détecter les éventuelles dérives par rapport aux objectifs déterminés.

Le tableau de bord est, également, un outil de contrôle de responsabilités déléguées. C'est un outil de reporting qui permet aux dirigeants, de chaque niveau, d'apprécier les résultats

⁵⁷ BERLAND Nicolas, « *Mesurer et piloter la performance* », édition E-BOOK, Paris, 2009, p.115.

⁵⁸ BERLAND Nicolas et DE RONGE Yves, « *contrôle de gestion* », 2e édition, 2013, p. 445.

obtenus par leurs subordonnés, et de rendre compte à leurs propres supérieurs des résultats qu'ils ont réalisés.

b) Outil de dialogue et de communication :

Outil de communication, il permet de faire dialoguer les différents acteurs de l'entreprise par les informations « transverses » qu'il contient. Ce document unique de synthèse, logique, ingénieusement structuré, judicieusement documenté et illustré par des tableaux, des graphiques et des courbes permet de visualiser et de comprendre rapidement l'état d'une situation.

Le tableau de bord facilite les dialogues entre toutes les parties concernées :

- Entre le gestionnaire du centre de responsabilité et ses supérieurs hiérarchiques : chaque gestionnaire rend compte des résultats atteints, les commente et explique les causes des écarts.
- Au sein de l'équipe : le tableau de bord favorise la cohésion ; il focalise l'attention sur les facteurs clés de la gestion à un moment donné, ce qui nécessite la coordination des actions des membres de l'équipe et l'établissement d'un lien entre les efforts de chaque membre pour atteindre l'objectif fixé.

c) Outil de management et d'aide à la décision :

Bien plus qu'un simple document qui contiendrait une information figée et définitive, le tableau de bord, mis à jour périodiquement, doit être façonné comme un outil.⁵⁹ C'est par sa conception, les informations qu'il contient et l'exploitation que l'on peut faire, que le tableau de bord peut être considéré comme un outil de management. Il permet ainsi de prendre connaissance d'une situation avant d'engager des actions.

En effet, **les indicateurs**, éléments pertinents de gestion, qui auront été choisis pour suivre les activités d'une direction ou d'un projet, feront de ce document, un efficace outil de management et d'aide à la prise de décision.

Ces indicateurs donneront aux décideurs : l'état de la situation (le constat de situation), la tendance (la direction prise qu'elle soit bonne ou mauvaise) et l'objectif à atteindre (la bonne direction).

⁵⁹ AIM Roger, « *Indicateurs et tableaux de bord* », éditions Afnor, la plaine Saint-Denis cedex, 2011, p. 12.

Donc pour prendre des décisions, les décideurs s'appuient sur les informations fournies par les indicateurs du tableau de bord.

2.2.3. Les indicateurs du tableau de bord (indicateurs de performance) :

Les indicateurs sont regroupés en tableaux de bord, qui en assurent une présentation lisible et interprétable, avec une périodicité régulière adaptée aux besoins du pilotage.

Définition d'un indicateur de performance :

Nous citons celle donnée par P. LORINO : « *un indicateur de performance est une information devant aider un acteur, individuel ou plus généralement collectif, à conduire le cours d'une action vers l'atteinte d'un objectif ou devant lui permettre d'en évaluer le résultat* ». ⁶⁰

Typologie des indicateurs :

D'après P. Lorino, le type d'indicateurs de performance est déterminé selon leur positionnement par rapport à l'action et selon leur positionnement par rapport à la structure de pouvoir et de responsabilité :

- Selon leur positionnement par rapport à l'action, P.Lorino distingue deux types d'indicateurs⁶¹ :

- **L'indicateur de résultat :**

Il permet d'évaluer le résultat final de l'action achevée (degré de performance atteint, degré de réalisation d'un objectif). Par définition, l'indicateur de résultat arrive trop tard pour infléchir l'action, puisqu'il permet de constater que l'on a atteint ou non les objectifs : c'est un outil pour formaliser et contrôler des objectifs, donc des engagements.

- **L'indicateur de suivi ou de processus :**

Il permet de conduire une action en cours, d'en jalonner la progression en permettant, si nécessaire, de réagir (actions correctives) avant que le résultat soit consommé. Un indicateur de suivi doit révéler les évolutions tendanciennes dans les processus et fournir une capacité d'anticipation ou de réaction à temps.

⁶⁰ LORINO Philippe, « *Méthodes et pratiques de la performance* », 3e édition d'organisation, Paris, 2003, p. 130.

⁶¹ Ibid.

La distinction entre indicateur de résultat et indicateur de suivi est relative à l'action considérée. L'indicateur de résultat d'une action courte peut se transformer en indicateur de suivi d'un programme d'action plus large et de plus longue durée.

- Selon leur positionnement par rapport à la structure de pouvoir et de responsabilité, P. Lorino distingue⁶² :

- **Les indicateurs de reporting :**

Ils servent à informer le niveau hiérarchique supérieur sur la performance réalisée et le degré d'atteinte des objectifs. Il s'agit d'un indicateur de résultat, d'un constat à posteriori.

- **Les indicateurs de pilotage :**

Ils servent à la propre gouvernance de l'acteur qui les suit, pour l'aider à piloter son activité. L'indicateur de pilotage doit guider une action en cours. Les indicateurs de pilotage sont liés, soit au suivi d'actions en cours, soit à des points sur lesquels le responsable veut maintenir un état de vigilance en contrôlant régulièrement les résultats atteints.

Tableau N° 8 : La conception générale du tableau de bord

	Résultats	Objectifs	Ecart
Rubrique N°1			
-Indicateur A			
-Indicateur B			
Rubrique N° 2			

Source : Élaboré par l'étudiant.

Zone « indicateurs » : comprends les différents indicateurs retenus comme essentiels au moment de la conception du tableau de bord.

Zone « résultats réels » : ces résultats peuvent se présenter par période et/ou cumulés. Ils concernent des informations relatives à l'activité au niveau quantitatif et qualitatif.

⁶² LORINO Philippe, *ibid.*, p. 132.

Zone « objectifs » : dans cette zone apparaissent les objectifs qui avaient été retenus pour la période concernée. Ils sont présentés aussi soit par période et/ou cumulés.

Zone « écarts » : c'est l'écart entre les réalisations (résultats) et les objectifs fixés. Ils sont exprimés en valeur absolue ou relative.

Chapitre III : La gestion axée sur les résultats appliquée au ministère de la Culture et des Arts

Chapitre III : La gestion axée sur les résultats appliquée au ministère de la Culture et des Arts

Pour répondre à notre problématique, nous avons pris comme exemple pratique le cas du ministère de la Culture et des Arts (MCA).

À cet effet, nous allons d'abord présenter l'organisation du ministère de la Culture et des Arts (objet de notre étude de cas) ainsi que sa structure de programmes.

Ensuite, nous allons montrer les changements apportés par la LOLF 18-15 à chacune des phases du cycle budgétaire (préparation, exécution et reddition des comptes) du budget de l'État ainsi qu'aux organismes sous tutelle (dont les Établissements publics à caractère administratif : EPA). Pour ces établissements, nous avons pris comme exemple deux EPA placés sous la tutelle du MCA, soit la Bibliothèque nationale d'Algérie (BNA) et le Centre National du Livre (CNL). Enfin, nous allons discuter les résultats de cette nouvelle gestion dans le cadre d'une analyse comparative avec la gestion classique.

Toutefois, il convient de rappeler que le premier exercice budgétaire en mode LOLF est celui de 2023.

Section 01 : Présentation de l'organisme étudié

Dans cette section nous allons présenter l'organisation de l'administration centrale du ministère de la Culture et des Arts ensuite montrer la structure de programmes du MCA déclinée en actions.

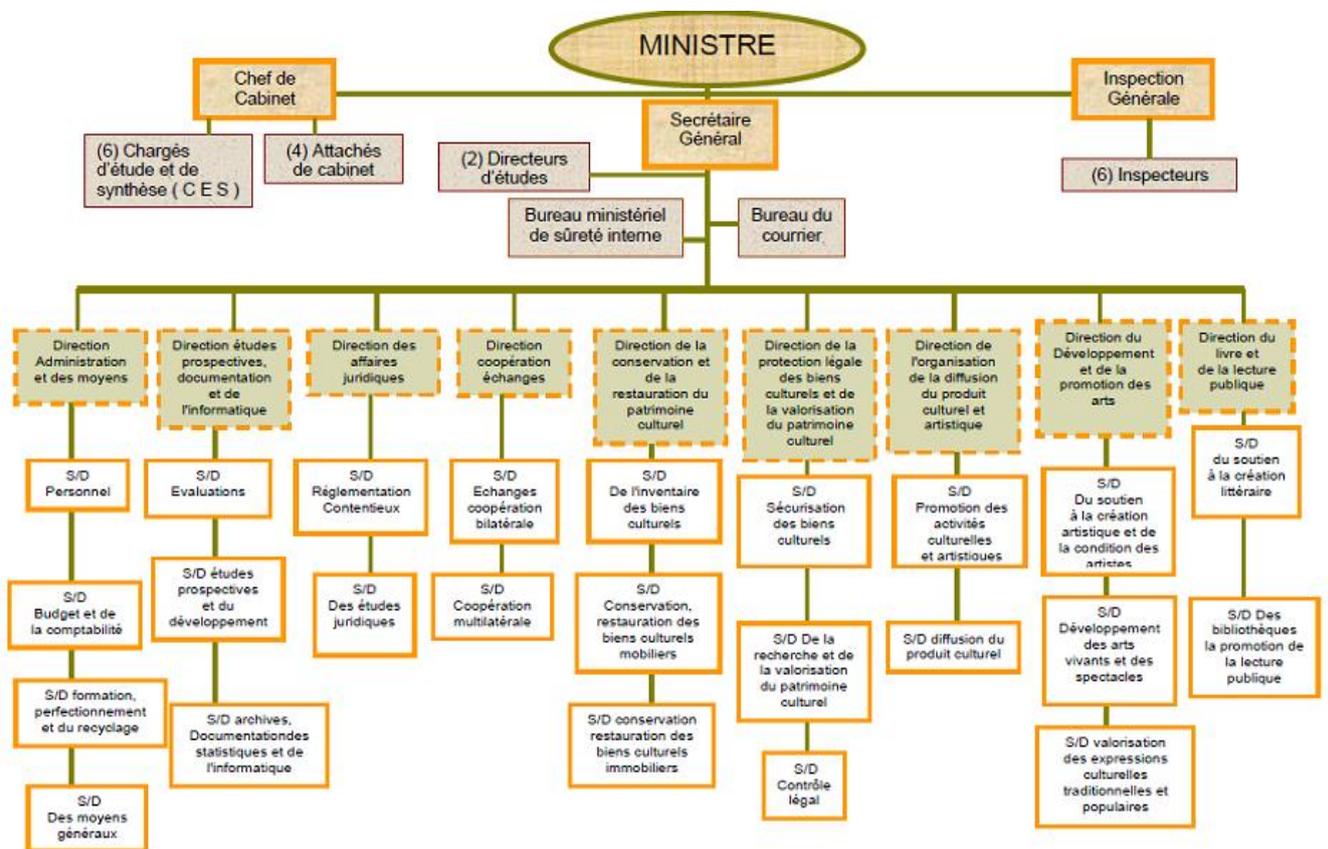
1.1. L'Organisation du MCA :

Sous l'autorité du ministre, l'administration centrale du ministère de la Culture comprend :

- Le secrétaire général, assisté de deux (2) directeurs d'études, auquel sont rattachés le bureau du courrier et le bureau ministériel de sûreté interne de l'établissement ;
- Le chef de cabinet, assisté de six (6) chargés d'études et de synthèse.
- Les structures suivantes :
 - La direction du livre et de la lecture publique ;
 - La direction du développement et de la promotion des arts ;
 - La direction de l'organisation de la diffusion du produit culturel et artistique ;

- ✚ La direction de la protection légale des biens culturels et de la valorisation du patrimoine culturel ;
 - ✚ La direction de la conservation et de la restauration du patrimoine culturel ;
 - ✚ La direction de la coopération et des échanges ;
 - ✚ La direction des affaires juridiques ;
 - ✚ La direction d'études prospectives, de la documentation et de l'informatique ;
 - ✚ La direction de l'administration et des moyens.
- L'inspection générale dont l'organisation et le fonctionnement sont fixés par un texte particulier.

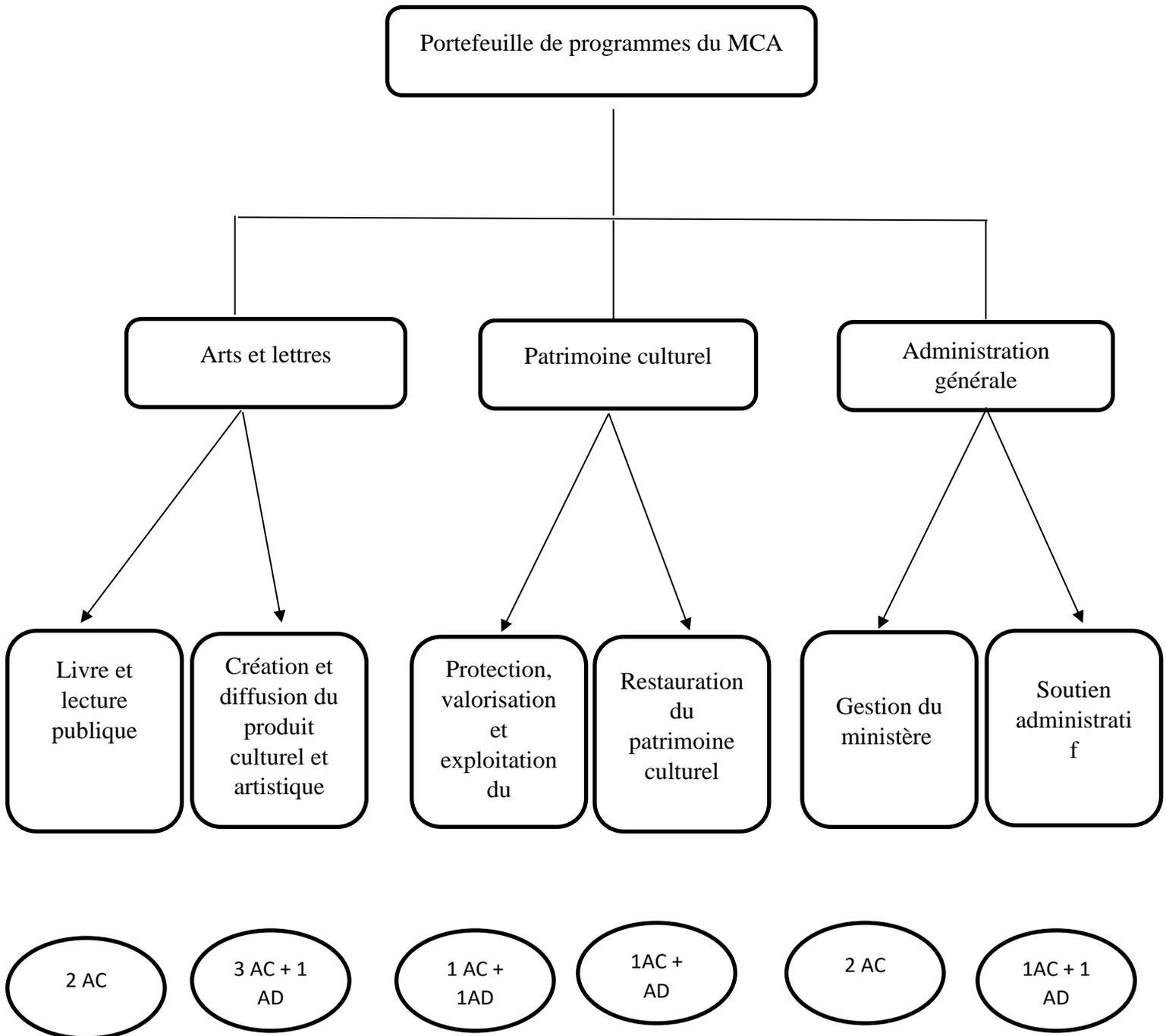
Figure 9 : Organigramme du ministère de la Culture et des arts



Source : RPP du MCA (2023)

1.2. La structure de programmes du ministère de la Culture et des Arts :

Figure 10 : Structure du MCA par programme



Source : RPP du MCA 2023 / DPIC MCA 2023.

Exemple d'actions (cas du MCA) :

Programme : Arts et lettres.

Sous-programme : Création et diffusion du produit culturel et artistique.

Action centrale 1 : Soutien à la création et au développement du produit culturel et artistique.

Action centrale 2 : Formation artistique.

Action centrale 3 : Diffusion du produit culturel et artistique.

Action déconcentrée (58 DCW) : Activités et manifestations culturelles.

Nous avons remarqué une cohérence entre la structure de programmes du MCA et l'organisation de ce secteur.

Section 2 : Le cycle budgétaire

Dans cette section, nous allons présenter la documentation budgétaire classique ainsi que la nouvelle documentation afférente à chacune des phases du cycle budgétaire, et cela, pour permettre d'en effectuer une comparaison d'une part, et de comprendre l'utilité de la nouvelle gestion budgétaire d'une autre part.

2.1. La phase de la préparation budgétaire :

Cette phase a été marquée par de nouvelles procédures de préparation budgétaire (tel que l'expression des besoins par objectifs et l'assignation des crédits à ces objectifs tout en respectant la contrainte budgétaire allouée par programme, d'une part, et l'intégration d'une nouvelle documentation budgétaire dont le Rapport sur les Priorités et la Planification (RPP) (volume2) d'une autre part. Ce document comporte une partie chiffrée et une partie narrative. Il sert comme un outil de base pour les discussions budgétaires à l'occasion de la préparation du projet de loi de finances (PLF) pour l'année N.

A) - La partie chiffrée du RPP :

Ci-après quelques tableaux extraits du RPP 2023 du MCA :

La classification par activité :

Programmes	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement
1. Arts et lettres	7 060 628 000	4 877 765 000
2. Patrimoine culturel	3 169 722 000	1 816 219 000
3. Administration générale	16 703 451 000	16 569 307 000
Total des dépenses	26 933 801 000	23 263 291 000

La classification croisée (programme et titre) :

Programmes	Titre 1 : Dépenses de Personnel	Titre 2 : Dépenses de Fonctionnement des services	Titre 3 : Dépenses d'Investissement	Titre 4 : Dépenses de Transfert	Total
1. Arts et lettres	8 570 150 000	3 411 445 000	3 307 853 000	2 892 406 000	18 181 854 000
2. Patrimoine culturel	3 657 946 000	752 668 000	2 558 003 000	536 000 000	7 504 617 000
3. Administration générale	961 529 000	99 656 000	134 144 000	52 000 000	1 247 329 000
Total des dépenses	13 189 626 000	4 263 769 000	6 000 000 000	3 480 406 000	26 933 801 000

Dépenses du portefeuille par titre et type de centre de responsabilité année 2023 (en DA) :

Type de centre de responsabilité	Titre 1 : Dépenses de Personnel	Titre 2 : Dépenses de Fonctionnement des services	Titre 3 : Dépenses d'Investissement	Titre 4 : Dépenses de Transfert	Total
Services centraux	531 128 000	815 014 000	979 000 000	1 410 624 000	3 735 766 000
Services déconcentrés	2 578 423 000	220 730 000	110 700 000	0	2 909 853 000
Organismes sous tutelle	10 080 075 000	3 228 025 000	0	2 069 782 000	15 377 882 000
Organes territoriaux	0	0	4 910 300 000	0	4 910 300 000
Total des dépenses	13 189 626 000	4 263 769 000	6 000 000 000	3 480 406 000	26 933 801 000

Évolution pluriannuelle des dépenses du MCA par programme (en milliers de dinars) :

Programmes	Dépenses prévues année 2023	Dépenses prévues année 2024	Dépenses prévues année 2025
1. Arts et lettres	18 181 854	19 110 691	20 198 697
2. Patrimoine culturel	1 504 617	7 926 614	7 936 372
3. Administration générale	1 247 329	1 443 185	1 944 445
Total des dépenses	26 933 801	28 480 491	30 079 514

Nous constatons que la nouvelle documentation apportée par la LOLF (dont le RPP) présente les dépenses selon des classifications croisées. A cet effet, le montant des dépenses allouées au MCA pour 2023, soit « **26 933 801 000 DA** » est réparti dans chaque tableau selon des classifications différentes.

B) - La partie narrative du RPP :

Dans cette partie, chaque dinars exprimé par le MCA est justifié et traduit par des objectifs et des résultats attendus mesurables avec des indicateurs de performance.

Exemple :

Le programme « Arts et lettres » :

Enveloppe budgétaire allouée : **AE = 7 060 628 000 DA / CP = 4 877 765 000 DA.**

Objectifs stratégiques :

Objectif 1 : Promotion du produit culturel et artistique.

Indicateur de performance : Taux d'activités culturelles et artistiques.

Valeur cible : Plus de 6000 activité s/ an.

- **Objectif 2 :** Création et diffusion du produit culturel à l'échelle nationale.

Indicateur de performance : Taux de diffusion des différents produits culturels (toutes disciplines confondues).

Valeur cible : 4000 / an.

- **Objectif 3 :**

Développement du réseau de bibliothèques et promotion de la lecture publique.

Indicateur de performance : nombre de fréquentation.

Valeur cible : (moyenne de 500 par Bibliothèque Principale de Lecture Publique (BPLP)).

2.2. La phase d'exécution budgétaire :

Cette phase a été marquée par de nouvelles procédures d'exécution budgétaire, de nouvelles moutures à la documentation classique (Loi de finances et Décret de répartition) et une nouvelle documentation (DPIC / Extraits de DPIC).

A) - Les lois de finances :

La Nomenclature classique des lois de finances :

Pour montrer la nomenclature classique des dépenses contenue dans les lois de finances dans le cadre de la gestion budgétaire classique, nous avons pris comme exemple les données du MCA prévues dans la loi de finances de 2022.

Figure 11 : Budget de fonctionnement 2022 du MCA (nomenclature classique)

25 Jomada El Oula 1443 30 décembre 2021		JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE ALGERIENNE N° 100	63
ETAT « B » REPARTITION PAR DEPARTEMENT MINISTERIEL, DES CREDITS OUVERTS AU TITRE DU BUDGET DE FONCTIONNEMENT POUR 2022			
DEPARTEMENTS MINISTERIELS		MONTANTS EN DA	
Culture et arts.....		16.097.228.000	

Source : Loi de finances 2022

Figure 12 : Budget d'équipement 2022 du MCA (nomenclature classique)

64	JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE ALGERIENNE N° 100	25 Jomada El Oula 1443 30 décembre 2021	
ETAT « C » REPARTITION PAR SECTEUR DES DEPENSES A CARACTERE DEFINITIF POUR L'ANNEE 2022			
(En milliers de DA)			
SECTEURS	MONTANT A.P	MONTANT C.P	
Infrastructures socio-culturelles.....	43.758.179	156.962.428	

Source : Loi de finances 2022

Les deux illustrations montrent une dualité du budget de fonctionnement et d'équipement. Aussi, les AP (Autorisations de Programmes) concernaient seulement les dépenses d'équipement et se présentaient par secteur.

Dans la Figure 12, le ministère de la Culture et des Arts s'inscrit dans le secteur des infrastructures socioculturelles.

La nouvelle nomenclature des lois de finances :

Pour montrer la nouvelle nomenclature des dépenses contenue dans les lois de finances dans le cadre de la nouvelle gestion budgétaire, nous avons pris comme exemple les données du MCA prévues dans la loi de finances de 2023.

Figure 13 : Portefeuille de programmes du MCA

5 Jomada Ethania 1444 29 décembre 2022			JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE ALGERIENNE N° 89			31		
Etat « B » (suite)								
PORTEFEUILLE DE PROGRAMME/PROGRAMME		AUTORISATION D'ENGAGEMENT		CREDITS DE PAIEMENT				
Culture et Arts		23.263.291.000		26.933.801.000				
Arts et lettres		4.877.765.000		7.060.628.000				
Patrimoine culturel		1.816.219.000		3.169.722.000				
Administration générale		16.569.307.000		16.703.451.000				

Source : Loi de finances 2023

Cette illustration montre les points suivants :

- Les dépenses sont présentées par portefeuille de programmes ;
- Les dépenses assignées à chaque programme sont présentées en AE et en CP ;
- Les AE et CP concernent l'ensemble des titres (T1, T2, T3 et T4).

B) - Les Décrets de Répartition :

La nomenclature classique des décrets de répartition :

Pour montrer la nomenclature classique des dépenses contenue dans les décrets de répartition dans le cadre de la gestion budgétaire classique, nous avons pris comme exemple le décret de répartition de 2022 pour le MCA.

Figure 14 : Décret de répartition 2022 du MCA (Budget de fonctionnement)

Répartition par chapitre des crédits ouverts, au titre des dépenses de fonctionnement pour 2022,
à la ministre de la culture et des arts

N ^{OS} DES CHAPITRES	LIBELLES	CREDITS OUVERTS EN DA
	SECTION I SECTION UNIQUE SOUS-SECTION I SERVICES CENTRAUX TITRE III MOYENS DES SERVICES 1 ^{ère} Partie <i>Personnel – Rémunérations d'activités</i>	
31-01	Administration centrale — Traitements d'activités.....	168.000.000
31-02	Administration centrale — Indemnités et allocations diverses.....	185.000.000
31-03	Administration centrale — Personnel contractuel — Rémunérations — Prestations à caractère familial et cotisations de sécurité sociale.....	44.000.000
	Total de la 1 ^{ère} partie.....	397.000.000

Source : Décret de répartition 2022

Le décret de répartition classique portait uniquement sur le budget de fonctionnement et n'intégrait pas les dépenses d'investissements.

La nouvelle nomenclature des décrets de répartition :

Pour montrer la nouvelle nomenclature des dépenses contenue dans les décrets de répartition dans le cadre de la nouvelle gestion budgétaire, nous avons pris comme exemple le décret de répartition de 2023 pour le MCA.

Tableau 9 : Décret de répartition 2023 du MCA

Répartition des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) ouverts, au titre du budget de l'Etat, par la loi de finances pour 2023, mis à la disposition de la ministre de la culture et des arts

En DA

Intitulés des programmes et sous-programmes	Titre 1 : Dépenses de personnel		Titre 2 : Dépenses de fonctionnement des services		Titre 3 : Dépenses d'investissement		Titre 4 : Dépenses de transfert		Total	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Arts et lettres	—	—	860.369.000	860.369.000	1.124.990.000	3.307.853.000	2.892.406.000	2.892.406.000	4.877.765.000	7.060.628.000
Livre et lecture publique	—	—	238.239.000	238.239.000	47.290.000	1.191.495.000	442.824.000	442.824.000	728.353.000	1.872.558.000
Création et diffusion du produit culturel et artistique	—	—	622.130.000	622.130.000	1.077.700.000	2.116.358.000	2.449.582.000	2.449.582.000	4.149.412.000	5.188.070.000
Patrimoine culturel	—	—	75.719.000	75.719.000	1.204.500.000	2.558.003.000	536.000.000	536.000.000	1.816.219.000	3.169.722.000
Protection, valorisation et exploitation du patrimoine culturel	—	—	37.767.000	37.767.000	642.000.000	793.448.000	536.000.000	536.000.000	1.215.767.000	1.367.215.000
Restauration du patrimoine culturel	—	—	37.952.000	37.952.000	562.500.000	1.764.555.000	—	—	600.452.000	1.802.507.000
Administration générale	3.100.251.000	3.100.251.000	108.956.000	108.956.000	—	134.144.000	13.360.100.000	13.360.100.000	16.569.307.000	16.703.451.000
Gestion du ministère	521.828.000	521.828.000	37.596.000	37.596.000	—	105.000.000	52.000.000	52.000.000	611.424.000	716.424.000
Soutien administratif	2.578.423.000	2.578.423.000	71.360.000	71.360.000	—	29.144.000	13.308.100.000	13.308.100.000	15.957.883.000	15.987.027.000
Total des crédits mis à la disposition de la ministre de la culture et des arts	3.100.251.000	3.100.251.000	1.045.044.000	1.045.044.000	2.329.490.000	6.000.000.000	16.788.506.000	16.788.506.000	23.263.291.000	26.933.801.000

Source : Décret de répartition 2023

Cette illustration montre que la nouvelle mouture du décret de répartition porte sur l'ensemble des titres de dépenses (T1, T2, T3 et T4). Ce document répartit par sous-programmes et par titres les crédits ouverts par la loi de finances.

C)- Les DPIC (Documents de programmation des Crédits)

Les documents classiques (fascicules budgétaires) :

Les fascicules budgétaires sont élaborés sur la base des décrets de répartition. Ces fascicules ne sont pas publiables au Journal Officiel.

Pour montrer l'ancienne mouture de ces documents, nous avons pris, comme exemple, le fascicule budgétaire de 2022 du MCA.

Tableau 12 : Fascicule budgétaire 2022 du MCA.

الإعتمادات المخصصة (جـ)	العنوان
	<p>الفرع الأول- فرع وحيد</p> <p>الفرع الجزئي الأول- المصالح المركزية</p> <p>العنوان الثالث:- وسائل المصالح</p> <p>القسم الأول: الموظفون- مرتبات العمل.....</p> <p>القسم الثاني: الموظفون- المعاشات و المنح.....</p> <p>القسم الثالث: الموظفون - التكاليف الاجتماعية.....</p> <p>القسم الرابع: الأدوات وتسيير المصالح.....</p> <p>القسم الخامس: أشغال الصيانة.....</p> <p>القسم السادس: إعانات التسيير.....</p> <p>القسم السابع: النفقات المختلفة.....</p> <p>مجموع العنوان الثالث.....</p> <p>العنوان الرابع: الترخيلات الصومية</p> <p>القسم الثالث: النشاط التربوي و الثقافي.....</p> <p>القسم الرابع: النشاط الاقتصادي، التشجيعات و الترخيلات.....</p> <p>مجموع العنوان الرابع.....</p> <p>مجموع الفرع الجزئي الأول</p> <p>الفرع الجزئي الثاني</p> <p>المصالح المركزية التابعة للدولة</p> <p>العنوان الثالث:- وسائل المصالح</p> <p>القسم الأول: الموظفون - مرتبات العمل.....</p> <p>القسم الثالث: الموظفون - التكاليف الاجتماعية.....</p> <p>القسم الرابع: الأدوات وتسيير المصالح.....</p> <p>القسم الخامس: أشغال الصيانة.....</p> <p>القسم السابع: النفقات المختلفة.....</p> <p>مجموع العنوان الثالث.....</p> <p>مجموع الفرع الجزئي الثاني.....</p> <p>مجموع الفرع الأول.....</p> <p>مجموع الإعتمادات المخصصة لوزارة الثقافة و الفنون</p>

Source : Documents internes du MDF/ DGB / DBPDH

Nous constatons que ce fascicule budgétaire réparti suivant le décret de répartition du MCA seulement les dépenses concernant le budget de fonctionnement pour ce ministère (et ne prends pas en considération la partie dépenses d'équipement).

Il s'agit de la répartition des crédits ouverts par la loi de finances 2022 pour le MCA et répartis par le décret de répartition 2022 du MCA.

La nouvelle documentation (Les DPIC) :

Pour présenter la nouvelle documentation, soit les DPIC qui sont prévus pour remplacer les fascicules budgétaires, nous avons pris comme exemple des DPIC vierges.

Figure 15 : Modèle type du DPIC

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

Ministère / Institution publique

**DOCUMENT DE PROGRAMMATION INITIALE DES
CREDITS ET DES EMPLOIS BUDGETAIRES POUR
L'ANNEE 2023**

- Décret exécutif n° 20-404 du 14 Jomada El Oula 1442 correspondant au 29 décembre 2020 fixant les modalités de gestion et de délégation de crédits.
- Circulaire n° 8162 du 02 novembre 2022 relative à la programmation budgétaire.

Source : DBPDH / DGB / MDF

Ce DPIC est élaboré pour chaque programme du MCA par le Responsable du Programme concerné en concertation avec le Responsable de la Fonction financière RFF⁶³ du MCA.

⁶³ Article 22 du Décret Exécutif 20-40 du 29 décembre 2020 fixant les modalités de gestion et de délégation de crédits.

Figure 16 : Contenu du DPIC

SOMMAIRE :

1^{ERE} PARTIE : LES CREDITS BUDGETAIRES.....	3
1.1. LES CREDITS DU PROGRAMME	3
1.1.1. CREDITS OUVERTS PAR LA LOI DE FINANCES ET REPARTIS PAR LE DECRET DE REPARTITION.....	3
1.1.2. CREDITS ATTENDUS DEVENUS DISPONIBLES EN COURS D'ANNEE	4
1.2. LA PROGRAMMATION DES CREDITS DU PROGRAMME.....	5
1.2.1. PROGRAMMATION DES CREDITS OUVERTS PAR LA LOI DE FINANCES ET MIS EN PLACE PAR LE DECRET DE REPARTITION	5
1.2.2. PROGRAMMATION DES CREDITS DISPONIBLES (CREDITS OUVERTS + CREDITS ATTENDUS DEVENUS DISPONIBLES).....	7
2^{EME} PARTIE : LES EMPLOIS ET LES CREDITS BUDGETAIRES Y AFFERENTS.....	8
1. LA PROGRAMMATION DES DEPENSES DE PERSONNEL PAR PROGRAMME ET SOUS PROGRAMME.....	9
2. LA PROGRAMMATION DES DEPENSES DE PERSONNEL PAR SOUS PROGRAMME ET PAR SERVICES (1).....	11
2. LA PROGRAMMATION DES DEPENSES DE PERSONNEL PAR SOUS PROGRAMME ET PAR SERVICES (2).....	13
2. LA PROGRAMMATION DES DEPENSES DE PERSONNEL PAR SOUS PROGRAMME ET PAR SERVICES (3).....	15
3. LA PROGRAMMATION DES EMPLOIS BUDGETAIRES	17
3.1. POUR LES SERVICES CENTRAUX	17
3.2. POUR LES SERVICES DECONCENTRES	21
4. REGIMES INDEMNITAIRES APPLICABLES	25

Source : DBPDH / DGB / MDF

À partir de cette illustration, nous constatons que le DPIC prévoit (en plus de la programmation des crédits ouverts par la loi de finances et répartis par le décret de répartition tel que présenté dans le sommaire du DPIC dans le point 1.1.1), la programmation des crédits attendus devenus disponibles en cours d'année (voir le point 1.1.2 du sommaire du DPIC).

1^{ERE} PARTIE :

LES CREDITS BUDGETAIRES

1.1. LES CREDITS DU PROGRAMME(INTITULE ET CODE):

1.1.1. CREDITS OUVERTS PAR LA LOI DE FINANCES ET REPARTIS PAR LE DECRET DE REPARTITION :

CODE	LE PROGRAMME ET SES SOUS PROGRAMMES	T1		T2		T3		T4		TOTAL CREDITS	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
.....	PROGRAMME	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
.....	SOUS PROGRAMME	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
.....	SOUS PROGRAMME	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
.....	SOUS PROGRAMME	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL (1) DES CREDITS OUVERTS		0	0								

Ce tableau est renseigné par le responsable du programme en concertation avec le RFF et cela à partir des données figurant dans le décret de répartition du Programme concerné.

Pour le cas du MCA, chacun des responsables des programmes (Art et lettres, patrimoine culturel et administration générale) renseigne en concertation avec le RFF du MCA le DPIC.

Tableau 11 : allocation des ressources aux actions

1.2. LA PROGRAMMATION DES CREDITS DU PROGRAMME

1.2.1. PROGRAMMATION DES CREDITS OUVERTS PAR LA LOI DE FINANCES ET REPARTIS PAR LE DECRET DE REPARTITION :

CODE	LE PROGRAMME / SOUS PROGRAMMES / ACTIONS	T1		T2		T3		T4	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
.....	PROGRAMME	0	0	0	0	0	0	0	0
.....	SOUS PROGRAMME	0	0	0	0	0	0	0	0
.....	ACTION CENTRALE A (.....)	0	0	0	0	0	0	0	0
.....	ACTION CENTRALE B (.....)	0	0	0	0	0	0	0	0
.....	ACTION CENTRALE... (.....)	0	0	0	0	0	0	0	0
.....	ACTION DECONCENTREE A (.....)	0	0	0	0	0	0	0	0
.....	ACTION DECONCENTREE B (.....)	0	0	0	0	0	0	0	0
.....	ACTION DECONCENTREE ... (.....)	0	0	0	0	0	0	0	0
.....	ACTION DECONCENTREE ... (.....)	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL DES ACTIONS (1)		0							

Source : DBPDH / DGB / MDF

Nous constatons que ce document prévoit l'allocation aux actions des crédits ouverts par la loi de finances et répartis par le décret de répartition.

Il convient de préciser que le DPIC prévoit également d'allouer aux actions les crédits attendus devenus disponibles en cours d'année.

Une fois le DPIC est élaboré et visé par le contrôleur budgétaire, des extraits de DPIC sont établis pour chaque action. Ces extraits permettent la notification des crédits par le RFF aux responsables des actions.

Tableau 12 : Extrait de DPIC pour l'action

1. CREDITS DISPONIBLES :									
OUVERTS PAR LA LOI DE FINANCES ET REPARTIS PAR LE DECRET DE REPARTITION									
		T1		T2		T3		T4	
CODE	SOUS PROGRAMMES	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
.....	SOUS PROGRAMME	0	0	0	0	0	0	0	0
.....	SOUS PROGRAMME	0	0	0	0	0	0	0	0
.....	SOUS PROGRAMME	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL (1) DES CREDITS OUVERTS PAR LA LOI DE FINANCES REPARTIS DU PROGRAMME A L'ACTION		0	0	0	0	0	0	0	0

Source : DBPDH / DGB / MDF

2.3. La phase de reddition des comptes :

Durant cette phase, chaque responsable de programme (Arts et lettres, Patrimoine culturel et Administration générale) consolide les comptes rendus issus des actions pour concevoir un rapport de rendement où il justifie les écarts entre les réalisations et les objectifs inscrits préalablement dans le RPP.

Prenons comme exemple le programme « **Art et lettres** » : Il contient 3 actions centrales et des actions déconcentrées.

Action centrale 1 : Soutien à la création et au développement du produit culturel et artistique.

Action centrale 2 : Formation artistique.

Action centrale 3 : Diffusion du produit culturel et artistique.

Action déconcentrée (58 DCW) : Activités et manifestations culturelles

Chaque responsable d'action élabore un compte rendu et le transmet au responsable du programme Art et lettres. Ensuite, le responsable du Programme Art et lettre consolide ces comptes rendus pour concevoir un rapport de rendement du programme.

Le RFF du MCA, consolide l'ensemble de ces rapports pour obtenir un Rapport ministériel de Rendement (RMR).

Tableau 11 : Tableau de bord du RMR

6. MESURE DE LA PERFORMANCE

(il y a lieu de rattacher chaque objectif à ses indicateurs de performance)

Indicateurs de performances	Unité de mesure	Attendus	Réalisés	Écart (%)

7. Directives à suivre pour l'amélioration de la performance pour l'avenir.

Source : Modèle type d'un RMR

Section 03 : La procédure budgétaire axée sur les résultats des EPA

Dans cette section, nous allons montrer la nouvelle procédure de gestion budgétaire appliquée aux EPA, la nouvelle nomenclature budgétaire tout en effectuant une comparaison avec la nomenclature budgétaire classique ainsi que la nouvelle documentation prévue dans le cadre des relations du ministère avec les organismes sous tutelle⁶⁴. Pour cela, nous avons pris comme exemple deux EPA : la Bibliothèque nationale d'Algérie (BNA) et le Centre National du Livre (CNL).

Dans le cadre de la préparation de son budget et après réception de la note d'orientation et lorsque le responsable du programme « Arts et lettres » décide de charger l'établissement public (exemple : le Centre National du Livre) d'exécuter tout ou une partie du programme, un cadre conventionnel est établi entre le responsable du programme et le responsable de cet établissement public.

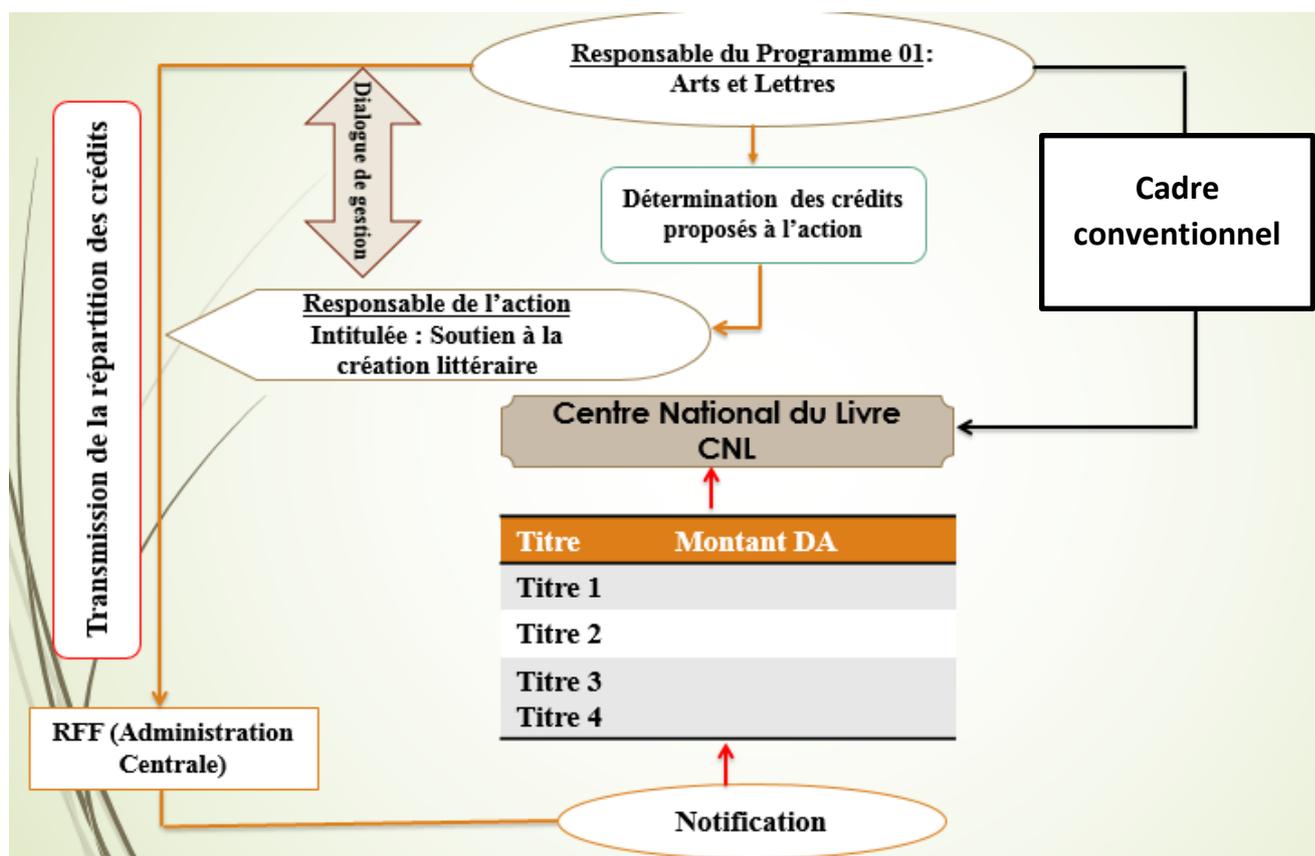
3.1. La nouvelle procédure budgétaire

Le cadre conventionnel définit notamment :

- La mission, déclinée par activité, à assigner à l'établissement ;
- Les objectifs et les indicateurs de performance associés à chaque objectif et dont les valeurs cibles sont fixées par le contrat d'actions et de performances ;
- La nomenclature par activité ;
- Le contenu des comptes rendus et leur périodicité ;
- Les conditions et modalités de révision du cadre conventionnel ;
- Les conséquences inhérentes à la non-atteinte des résultats prévus ;
- Le service du ministère responsable du programme, chargé du suivi du cadre conventionnel.

⁶⁴ Décret exécutif n° 21-62 du 8 février 2021 fixant les procédures de gestion budgétaire et comptable adaptées aux budgets des établissements publics à caractère administratif et autres organismes et établissements publics bénéficiant de dotations du budget de l'État.

Figure 17 : Le cadre conventionnel



Source : Documents internes du MDF/ DGB / DBPDH

Il convient de préciser que pour cette année transitoire de 2023, les EPA sont dérogé à titre exceptionnel de l'élaboration du cadre conventionnel.

3.2.La nomenclature budgétaire de l'EPA (cas de la Bibliothèque nationale d'Algérie) :

Nous allons montrer la nomenclature classique de la BNA présentée dans le fascicule budgétaire avec la nouvelle nomenclature retenue pour 2023.

La nomenclature budgétaire classique :

Tableau 12 : Fascicule budgétaire 2022 de la BNA

العنوان الثاني : النفقات		
الإعتمادات المخصصة (ن.ج)	العاون	الباب
		الفرع I : نفقات المستخدمين
	الراتب الرئيسي	I
	الأجور المتعاقدين (الرواتب، المنح المالية وإشتراكات الضمان الإجتماعي)	II
	لتعويضات والمنح المختلفة	III
	التكاليف الإجتماعية	IV
	المساهمات في الخدمات الإ.....	V
	مجموع	
		الفرع II : الأدوات وتسيير المنح
	تسديد النفقات	I
	الأدوات و الأثاث	II
	اللوازم	III
	الأهبة	IV
	التكاليف الملحقة	V
	حظيرة السيارات	VI
	انشغال الصيانة	VII
	النشاطات الثقافية و العلمية	VIII
	مجموع الفرع II	
	مجموع العنوان II	

Source : Documents internes du MDF/ DGB / DBPDH

La nouvelle nomenclature budgétaire :

Tableau 15 : La nouvelle nomenclature des dépenses de l'EPA

<i>ACTIVITES (DESTINATIONS)</i>	<i>DEPENSES DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC</i>									
	<i>T1 : Dépenses de personnel</i>		<i>T2 : Dépenses de fonctionnement des services</i>		<i>T3 : Dépenses d'investissement</i>		<i>T4 : Dépenses de transferts</i>		<i>Total</i>	
	<i>AE</i>	<i>CP</i>	<i>AE</i>	<i>CP</i>	<i>AE</i>	<i>CP</i>	<i>AE</i>	<i>CP</i>	<i>AE</i>	<i>CP</i>
Destination 1
Sous destination 1-1
Sous destination 1-2
Destination 2
Sous destination 2-1
Sous destination 2-2
Destination 3

Source : Circulaire 8158 relative aux aspects budgétaires liés aux budgets des Établissements Publics à caractère administratif et des Établissements Publics assimilés.

La nomenclature retenue à titre transitoire pour l'année 2023 (cas de la Bibliothèque nationale d'Algérie) (BNA) :

Tableau 16 : Nomenclature budgétaire de la BNA pour 2023

Article 2 : Au titre du programme Administration Générale. et de l'action Soutien administratif des services centraux une subvention d'un montant de 360.200.000,00 DA

Cette subvention est répartie par titre comme suite :

TITRE		dépenses personnel	AE (DA)	
T1	Chapitre 1	Traitement d'activité		
	Chapitre 2	Personnel contractuel-rémunérations à caractère familial et cotisations de sécurité sociale		
	Chapitre 3	Indemnités et allocations divers		
	Chapitre 4	Charges sociales		
	Chapitre 5	Contribution aux oeuvres sociales		
Total Général				

TITRE		Matériel et Fonctionnement Des Services	AE (DA)	CP (DA)
T2	Chapitre 1	Remboursement de frais		
	Chapitre 2	Matériel et Mobilier		
	Chapitre 3	Fournitures		
	Chapitre 4	Habillement		
	Chapitre 5	Charges annexes		
	Chapitre 6	Parc automobile		
	Chapitre 7	Travaux d'Entretien des immeubles		
	Chapitre 8	Activités culturelles et scientifique		
Total Général				

Source : Documents internes du MDF / DGB / DBPDH

En attendant que les gestionnaires s'approprient de nouvelles notions apportées par la LOLF et notamment la nouvelle nomenclature pour les EPA, il a été retenu à titre exceptionnel pour 2023, la nouvelle nomenclature par nature économique des EPA (par titres) dont chaque titre abrite les chapitres classiques.

Description de la procédure d'allocation des crédits aux EPA et aux établissements publics assimilés⁶⁵ (cas du Centre National du Livre : CNL) :

Dans cette partie, nous allons décrire le processus d'allocation des crédits aux EPA en prenant comme exemple le CNL qui est un EPA placé sous la tutelle du MCA et qui intervient dans le programme « art et lettres ».

A) - la détermination des crédits budgétaires :

Le responsable du programme « Art et lettre » en relation avec le RFF du MCA, engage un dialogue de gestion avec le responsable du CNL.

Dans le cadre de ces discussions, le responsable du programme « art et lettres » évalue, détermine et justifie les crédits budgétaires nécessaires pour la réalisation des objectifs fixés dans le cadre conventionnel.

Les crédits budgétaires, arrêtés lors de ces discussions, seront budgétisés au niveau du programme « art et lettre » sous forme de subventions organisées par titres.

B) - La contractualisation :

Dans le cadre du Contrat d'action et de Performance (CAP) qui est une partie du cadre conventionnel montré à la Figure 17, le responsable du programme « art et lettres » précisera notamment :

- Les valeurs cibles pour chacun des indicateurs de performance afférente aux objectifs conférés au CNL ;
- La répartition des crédits selon la nomenclature budgétaire illustrée par le tableau 16.

⁶⁵ Circulaire 6111 du 17 aout 2022 relative à l'allocation des crédits budgétaires aux Établissements publics à caractère administratifs et aux établissements public assimilés.

C)- La prénotification des ressources :

Après la période des discussions budgétaires et l'adoption du CAP, les services compétents du MCA procèdent à la prénotification des crédits sous forme de subventions au responsable du CNL suivant les nomenclatures par activité et par titres (voir la Figure 17).

D)- La budgétisation de la subvention accordée :

Le responsable du CNL procède à l'élaboration du projet de budget de l'établissement, en intégrant les subventions accordées par l'État en recettes (globalisées) et en dépenses déglobalisées par titres et par activité.

Le responsable du CNL arrêtera la répartition détaillée des dépenses conformément à la nomenclature prévue à cet effet. Le responsable du CNL est tenu de finaliser l'élaboration du projet de budget de l'établissement et le soumettre dans les meilleurs délais à l'adoption à l'instance délibérante (conseil d'orientation).

Une fois adopté, le responsable du CNL est tenu de soumettre le budget à l'instance délibérante pour approbation.

Un rapport annuel sur les actions et les rendements (RAR) est établi par le responsable du CNL. Les résultats réalisés par le CNL impactent significativement les objectifs du programme « art et lettres ».

3.3.Analyse comparative et conclusion :

La comparaison entre l'approche budgétaire classique et la nouvelle approche budgétaire apportée par la Loi organique 18-15 relative aux Lois de Finances illustrée notamment par de nouvelles procédures de gestion (une gestion axée sur les résultats et pas sur les moyens) et une nouvelle documentation riche et détaillée (classifications croisées des dépenses) fait référence aux nouveaux principes budgétaires apportés par la LOLF 18-15 notamment :

- Le principe de la transparence (la partie narrative du RPP qui justifie en détail les dépenses exprimées par le Ministère et les nouvelles classifications budgétaires contenues dans ce document) ;
- Le principe de la performance (l'introduction des notions d'objectifs, résultats, valeurs cibles et indicateurs de performance) ;

- Le principe de la Responsabilité (la désignation des responsables budgétaires : le Responsable de la Fonction financière, les responsables des programmes, les responsables des actions et le cas échéant, les responsables des sous-actions).

Toutefois, il convient de préciser que la structure de programmes du MCA s'arrête au niveau des actions, étant donné que ces dernières permettent l'exécution.

- Le principe de la stabilité (l'introduction d'un cadrage de dépenses à moyen terme.

L'introduction de ces principes au ministère de la Culture et des Arts permettrait de se fixer des objectifs pour lesquels les responsables budgétaires vont jouer les rôles de véritables managers pour atteindre ces objectifs et à moindre coût.

Conclusion

Cette étude de cas pratique que nous avons menée sur le budget du Ministère de la Culture et des Arts et des entreprises publiques administratives BNA et CNL , nous a permis de mieux comprendre les notions relatives à la gestion budgétaire que nous avons développée dans la partie théorique. En effet, l'analyse des documents budgétaires du MCA , nous a permis d'une part de comparer la gestion budgétaire classique avec la nouvelle gestion axée sur les résultats, et d'autre part, d'apprécier les différents apports de cette réforme pour le domaine des finances publiques en matière de résultats et performance .

Conclusion générale

Le gouvernement algérien s'est engagé dans un vaste processus de réforme visant à moderniser les missions et les objectifs des administrations publiques, ce qui inclut des changements importants dans les finances publiques.

En effet, à partir de la partie théorique et de l'étude de cas pratique que nous avons menées au sein de la direction générale du budget au ministère des Finances, pour pouvoir répondre à notre thématique de recherche : **« Quel est l'apport de la réforme budgétaire dans la gestion des finances publiques en Algérie ? »**

Nous avons constaté que le système budgétaire classique basé sur les moyens présente des insuffisances en matière de gestion des dépenses publiques et de l'efficacité des interventions publiques qui en découlent. À cet effet, les dépenses publiques doivent être managées de façon rationnelle.

La loi organique relative aux lois de finances 18/15 constitue un élément clé de la réforme des finances publiques afin de dynamiser la modernisation de l'État et renforcer la performance dans la gestion publique. L'objectif est d'améliorer l'efficacité et la responsabilisation des gestionnaires. La nouvelle loi, qui entrera en vigueur en 2023, apporte des modifications significatives en termes de gestion, de rigueur, de suivi, de transparence et de responsabilité. Elle préconise un nouveau mode de gestion budgétaire qui prend en compte les différents leviers d'action permettant de mieux maîtriser la situation des finances publiques, notamment en ce qui concerne les ressources, les charges et les moyens de financement des politiques publiques.

À travers cette étude, nous avons constaté également que les différentes carences relevées dans le système budgétaire classique concernent toutes les phases du processus budgétaire à savoir, la préparation et l'élaboration du budget, son exécution et son contrôle. En effet, la préparation du budget demeure annuelle et la présentation budgétaire actuelle ne favorise pas la transparence de l'information budgétaire, les gestionnaires exécutent le budget en se préoccupant de la régularité des dépenses et la conformité juridique des procédures au lieu de l'atteinte des objectifs prédéfinis.

Cela nous a permis de comprendre que la rationalisation des dépenses publiques nécessite l'efficacité de l'ensemble des phases du cycle budgétaire.

Dans cette perspective, l'État algérien s'est engagé depuis plusieurs années dans une réforme de son système budgétaire, après tant d'efforts pour révolutionner l'économie algérienne, un grand pas est mis vers l'avant, en 2023, à cet effet, le budget des différents ministères et institutions publiques ont été présentés suivant la nouvelle structure budgétaire (par programme) tels que le ministère de la Culture et des Arts dont il a fait l'objet de notre étude de cas.

À travers l'analyse de cette nouvelle présentation, nous avons compris que la modernisation des systèmes budgétaires est indispensable à la bonne gestion des dépenses publiques et un outil qui contribue de manière considérable au pilotage de la performance de celles-ci.

Liste des sigles et acronymes

LOLF : Loi organique relative aux lois de finances

MF : ministère des Finances

MSB : Modernisation des systèmes budgétaires

DBPHD : Division budgets programmes pour le développement humain

DGB : direction générale du budget

LFA : Loi de Finances de l'année

LFC : Loi de finances complémentaire

LRB : Loi de règlement budgétaire

PLF : Projet de loi de finances

APN : Assemblée populaire nationale

CN : Conseil de la nation

JO : Journal officiel

AP : Autorisation de programme

CP : Crédit de paiement

IGF : Inspection générale des finances

OCDE : Organisation coopération et développement économique

CDMT : Cadre dépenses moyens termes

BM : Banque mondiale

FMI : Fonds monétaire internationale

NMP : Nouveau management publique

GAR : Gestion axée sur les résultats

RPP : Rapport sur les priorités et planification

RMR : Rapport ministériel de rendement

MIP : ministères et institutions publiques

CAS : Compte d'affectation spéciale

GPE : Grand projet de l'État

SIGB : Système intégré de gestion et budgétisation

IP : Indicateurs de performance

BSC : Balanced scorecard

AC : Action central

AD : Action décentralisée

DPIC : Document de programmation initial des crédits

RFF : Responsable de la fonction financière

EPA : Entreprise publique administrative

Bibliographie

Livres

- AIM Roger, « *indicateurs et tableaux de bord* », éditions Afnor, La plaine Saint-Denis cedex, 2011.
- ALECIAN Serge et FOUCHER Dominique, « *Guide du management dans le service public* », Les éditions d'organisation, 1994.
- BERLAND Nicolas, « *mesurer et piloter la performance* », édition E-BOOK, Paris, 2009.
- BERLAND Nicolas et DE RONGE Yves, « *contrôle de gestion* », 2ème édition, 2013.
- BERTRAN.S, BIANCHI.F et autres, « *Rapport du plan comptable de l'État* », schéma d'adaptation des normes comptables de l'État, GIP ADETEF, ministère des finances algérien, Alger le 30 septembre 2007.
- BOUGUIGNON André, « *Sous les pavés la plage... ou les multiples fonctions du vocabulaire comptable : l'exemple de la performance* », Paris, 1997.
- BOUQUIN Henri, « *le Contrôle de gestion* », édition Dunod, 9ème édition, Paris, 2008.
- BUISSON Jacques, « *finances publiques* », édition Dalloz, 15ème édition, Paris, 2012.
- CLICHE Pierre, « *gestion budgétaire et dépenses publiques* », édition Presses de l'Université du Québec, 2009.
- Caperchione E., & Mori E., (2013). « *L'harmonisation comptable des administrations publiques : une analyse comparée internationale* », Politiques et management public [En ligne], vol 30/3, consulté le 20 février 2022.
- Corine Eyraud, « *Mesurer l'action publique par des indicateurs* ». Systèmes de valeurs et jeux de pouvoir, 2013.
- DAMAREY Stéphanie, « *l'essentiel des finances publiques* », édition Gualino, 6ème édition, Paris, 2018.
- Daouda Zoure, « *CDMT et gestion axée sur les résultats défis et enjeux de la mise en œuvre dans les pays en Afrique subsaharienne, expérience du Bénin, Tchad et Rwanda* », in « *Les aides au développement économique local - Actualité, instruments, perspectives* », RFFP n° 109, janvier 2010.
- DORIATH Brigitte, « *Le contrôle de gestion en 20 fiches* », édition Dunod, Paris, 5eme édition, 2008.

- Edward Arkwright, Jean-Luc Bœuf et autres, « Les finances publiques et la réforme budgétaire », 5^{ème} édition, Paris : La documentation française, 2009.
- FERNANDEZ Alain, « *les nouveaux tableaux de bord des managers* », édition Eyrolles, Paris, 2013.
- Franck Mordacq, « Quels changements liés à la mise en œuvre de la LOLF ? ».
- GEORGE Lopez, RAROLE Bouquet et MICHEL Berger, « *Contrôle de gestion* », édition Bouche, 2004.
- Gilbert Orsoni, « La doctrine des finances publiques en France à la fin du XIXe et au début du XXe siècle », in Philippe Bezès, Florence Descamps, Sébastien Kott et Lucile Tallineau (dir.), « L'invention de la gestion des finances publiques. Élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIXe siècle (1815-1914) », Paris : Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État, 2010.
- HUART Florence, « *économie des finances publiques* », édition Dunod, 2ème édition, Paris, 2016.
- Jean-François Des Robert, Jacques Colibert, « *Les normes IPSAS et le secteur public* », Paris : Dunod, 2008.
- LORINO Philippe, « *méthodes et pratiques de la performance* », 3ème éditions d'organisation, Paris, 2003.
- MAADANI Martine et SAID Karim, « *management et pilotage de la performance* », édition Hachette, Espagne, 2009.
- Marie-Laure Legay, « *Dictionnaire historique de la comptabilité publique 1500-1850* », 2010.
- Mazouz, B. (2012). « *Gestion par résultat* ». Dans L. Coté, & J. F. Savard (Éds.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique : La référence pour comprendre l'action publique*.
- Michel Bouvier, « *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance* », Actes de la 1er Université de printemps de finances publiques du GERFIP, Paris : LGDJ, 2004.
- Mordacq Frank, « *Les finances publiques* », Paris : PUF, 2ème édition, 2012.

- MOREL Daniel, Jan-Robert Suesser, et autres, « Rapport mensuel septembre 2007 (n° 28) », plan comptable de l'État, restructuration du circuit de la dépense, GIP ADETEF, ministère des finances algérien, 03 octobre 2007
- MUZELLEC Raymond, « *finances publiques* », éditions Dalloz, 14ème éditions, Paris, 2006.
- ROBERT.N Anthony, « *la fonction contrôle de gestion* », édition Publi union, 1993.
- SADOUDI Ahmed, « *les principaux éléments de la réforme budgétaire en Algérie* », Revue algérienne des finances publiques n°7, 2017.
- TREMBLAY Pierre-P, « *l'argent de l'État, pourquoi et comment* », édition Presses de l'Université du Québec, 2017.
- ZARKA Jean-Claude, « *finances publiques* », édition Gualino, 5ème édition, Paris, 2018.

Thèses et mémoires

- BELACEL Brahim, « Réforme de la comptabilité de l'État en Algérie », thèse de doctorat en droit, Université Paris 1 - Panthéon – Sorbonne, Paris, France, 2018.

Articles scientifiques

- BISSAD Ali, « support de cours-finances publiques », Institut d'Economie Douanière et Fiscale, 32ème promotion, 2014.
- OUDAI Moussa, Revue Algérienne des Finances Publiques, Volume 12, N °2, 2022.
- Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, Volume 4 ; Numéro 3, OCDE 2004.

Rapports

- CRC SOGEMA, « *Rapport sur les options de budgétisation* », Projet de modernisation des systèmes budgétaires (MSB), Algérie, avril 2005.
- Conseil international de la langue française, 1972.
- Documents internes du ministère des Finances Algérien, Direction générale du Budget, Division de la Synthèse Budgétaire, Direction de L'élaboration du Budget, « *procédures de gestion du budget de l'État* », Janvier 2009.
- Documents internes du ministère des finances, Direction générale du Budget, 2023.

Textes juridiques et réglementaires

- Loi organique n° 18-15 du 2 septembre 2018, modifiée et complétée, relative aux lois de finances.
- Décret exécutif n° 20-354 du 30 novembre 2020 déterminant les éléments constitutifs des classifications des charges budgétaires de l'État.
- Décret Exécutif n° 20-335 du 22 novembre 2020 fixant les modalités de conception et d'élaboration du cadrage budgétaire à moyen terme.
- Arrêté N°124 fixant les sous-catégories de dépenses ainsi que la codification de la classification par nature économique des charges budgétaires de l'État.
- Décret exécutif n° 20-383 du 19 décembre 2020 fixant les conditions et les modalités de mouvements de crédits ainsi que les modalités de leur mise en œuvre.
- Décret exécutif n° 20-404 du 29 décembre 2020 fixant les modalités de gestion et de délégation de crédits.
- Circulaire N ° 1995 du 22 mars 2023 relative à la modification de la répartition des crédits budgétaires.
- Circulaire 6111 du 17 août 2022 relative à l'allocation des crédits budgétaires aux Établissements publics à caractère administratifs et aux établissements public assimilés.

Ressources électroniques

- www.mf.gov.dz, DGB.
- www.vie-publique.fr, « quels sont les grands principes budgétaires », 2022.

Table des matières

Résumé	4
Introduction générale :	8
.....	10
Chapitre I : Le système budgétaire en Algérie	11
Section 01 : Le système budgétaire classique	11
1.1. Définition et Particularités des lois de finances :	12
1.2. Catégories des lois de finances :	12
1.3. Les principales phases de préparation du projet de loi de finances :	13
Section 02 : Les documents budgétaires classiques	15
2.1. Pour le budget de fonctionnement :	15
2.2. Pour le budget d'équipement :	16
2.3. Rôles des pouvoirs publics dans la procédure budgétaire :	20
Section 03 : Les limites du système budgétaire classique.....	22
3.1. Par rapport à la budgétisation, la gestion et la nomenclature :	23
3.2 Les conséquences découlant des insuffisances du système budgétaire classique	27
3.3. L'évaluation des systèmes budgétaires en Algérie par la banque mondiale	28
.....	31
Chapitre II : La modernisation des systèmes budgétaires	32
Section 01 : Contexte et enjeux de la réforme budgétaire	32
1.1. La Gestion axée sur les résultats dans le monde	34
1.2. La GAR dans les États démocratiques contemporains	36
1.3. La pression du Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale	37
Section 02 : La réforme budgétaire en Algérie	37
2.1. La modernisation des systèmes budgétaires	38
2.2. La gestion axée sur les résultats	42
2.3. La procédure du budget dans le cadre de la MSB	64
Section 03 : La notion de performance au sein des budgets publics.....	66
2.1. Les nouveaux principes budgétaires.....	66
2.2. Efficacité et efficience :	69
Les tableaux de bord prospectifs :	71

Chapitre III : La gestion axée sur les résultats appliquée au ministère de la Culture et des Arts.....	78
Section 01 : Présentation de l'organisme étudié	78
1.1. L'Organisation du MCA :	78
1.2. La structure de programmes du ministère de la Culture et des Arts :.....	80
Section 2 : Le cycle budgétaire	81
2.1. La phase de la préparation budgétaire :	81
2.2. La phase d'exécution budgétaire :	83
2.3. La phase de reddition des comptes :	92
Section 03 : La procédure budgétaire axée sur les résultats des EPA	94
3.1. La nouvelle procédure budgétaire	94
3.2. La nomenclature budgétaire de l'EPA (cas de la Bibliothèque nationale	96
3.3. Analyse comparative et conclusion :	100
Conclusion générale	102
Liste des sigles et acronymes	104