

LE MANAGER PUBLIC EN ALGERIE:

**Entre le marteau de la performance et
l'enclume de la régularité**

The public Manager in Algeria

**Between the hammer of performance and
the anvil of regularity**

Date de soumission : 18-02-2020

Date d'acceptation : 15-07-2020

Nabil CHEURFA, , Université Paris I Panthéon-Sorbonne, France.

Email : nabilcheurfa@hotmail.fr

Abstract:

Compliance with laws and regulations, i.e. the regularity of public financial transactions, is the primary purpose of government budgetary action. However, we can be conform to very precise formal principles and processes while practicing inefficient budgetary management as we can transparently waste public funds. It is for this reason that the principle of results-based management assigns a new purpose to the contemporary budget process: budgetary processes aim to strictly comply with laws and regulations, but they must be also now adhere to performance obligations on which they will be monitored and evaluated in the same way as regularity.

Keywords : budgetary and accounting law, LOLF, performance, responsible managers, public managers.

Résumé :

La conformité aux lois et règlement, c'est-à-dire la régularité des opérations financières publiques, est la finalité première de l'action budgétaire des pouvoirs publics. Cependant, On peut se conformer en effet à des principes et processus formels très précis tout en pratiquant une gestion budgétaire inefficace comme on peut, en toute transparence, gaspiller des deniers publics. C'est pour cette raison d'ailleurs que le principe de gestion axée sur les résultats assigne au processus budgétaire contemporain une nouvelle finalité : les processus budgétaires se donnent pour finalité le strict respect des lois et règlements mais ils doivent également désormais s'astreindre à des obligations de résultats sur lesquels ils seront surveillés et évalués au même titre que la régularité.

Mots clés : Droit budgétaire et comptable, LOLF, performance, gestionnaires responsables, managers publics.

Introduction :

Très schématiquement, la prise en compte de la performance dans le processus budgétaire s'exprime de la manière suivante : d'abord, des objectifs de politiques publiques sont définis et traduits financièrement par le Gouvernement avant d'être autorisés par le Parlement. Des indicateurs mesurant le degré de leur atteinte sont associés au projet initial. Ensuite, les objectifs sont déclinés au niveau de tous les échelons administratifs jusqu'aux objectifs individuels de chaque fonctionnaire, « par rapport auxquels il va être évalué et rémunéré »¹. La mesure de la performance s'effectuera à l'aide d'indicateurs qui, en remontant de la base jusqu'au niveau national, permettront de consolider les indicateurs par programmes. Enfin, les indicateurs de performance ainsi agrégés au niveau national, permettront au Parlement d'apprécier la performance des actions mises en œuvre avant de voter le budget de l'année suivante.

Ainsi, le culte de la performance, leitmotiv des systèmes budgétaires contemporains, n'est pas un thème spécifiquement lié à la phase de mise en œuvre du budget. Le cycle de la gestion axée sur les résultats est un processus continu qui débute avec la phase de préparation du budget et à l'occasion notamment de la planification stratégique où des objectifs sont négociés et assignés aux programmes, où des cibles de résultats sont identifiées et où des critères de mesure de la performance sont fixés.

Le cycle de gestion axée sur les résultats continue avec la phase de mise en œuvre du budget, phase durant laquelle les concepts de la nouvelle gestion publique transparaissent le plus clairement avec l'intervention d'une nouvelle catégorie d'agents publics, les

1- Sylvie TROSA, « l'évaluation : nécessité ou gadget ? », dans Sylvie TROSA (dir.), *Evaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique, une perspective internationale*, Paris 2009, Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, p.10.

gestionnaires responsables des programmes qui jouissent d'une plus grande liberté d'action. Le cycle de gestion axée sur les résultats se termine enfin avec la reddition des comptes où les objectifs initiaux sont confrontés aux résultats obtenus¹.

Le budget de l'Etat tendra donc à se construire, dans le cadre de la réforme budgétaire encadrée par la loi organique n° 18-15 du 02 septembre 2018 relative aux lois de finances, sur la base d'un nouveau principe de gestion, celui de la performance, qui tout en favorisant l'essor d'une nouvelle catégorie d'agents publics, les gestionnaires responsables des programmes, vient se greffer à présent au principe de la régularité.

Ainsi qu'il ressort de la loi organique relative aux lois de finances LOLF, le modèle algérien de budgétisation axée sur les résultats souffre dans sa conception de certaines limites intrinsèques et contextuelles. En effet, la réforme introduit un nouveau concept dans le droit budgétaire algérien, les gestionnaires responsables des programmes, au moment même où les actes de gestion se trouvent soumis à un contexte national de forte pénalisation. Au surplus, les objectifs qui sont assignés à ces nouveaux managers publics se trouvent non intégrés au cycle budgétaire. Par ailleurs, alors même que la liberté qui est offerte aux managers publics semble très restreinte, la mesure des résultats semble temporellement et institutionnellement échapper à l'emprise du cycle budgétaire.

La question se pose dès lors de savoir si la performance, c'est-à-dire le degré d'atteinte des objectifs, ne constituerait-elle pas, sans liberté, une exigence supplémentaire adossée aux responsables de

1- Durant ce dernier cycle, la performance est mesurée au moyen du dispositif de mesure spécifiquement dédié mais la régularité des opérations d'exécution demeure également soumise à un système de contrôle bien qu'il soit aménagé dans certains de ses facettes. La connaissance qui en résulte est utilisée, dans un système de GAR mûre, dans les décisions budgétaires afin d'améliorer la performance de l'organisation.

programmes ? Ces derniers ne se retrouveront pas enserrés entre deux exigences lourdes et inconciliables ?

D'abord, sans approfondissement de la réforme par le recentrage des contrôles *a priori* classiques, le dispositif de performance s'apparenterait à un dispositif de contrôle supplémentaire qui viendrait se greffer à un dispositif surchargé à l'origine pouvant conduire à l'asphyxie de tout le système.

Ensuite, le contexte national renseigne sur un phénomène d'intrusion d'ampleur du juge pénal dans le contrôle des finances publiques algériennes à telle enseigne qu'il s'est érigé comme le dispositif de contrôle de droit commun ce qui pose le risque systémique de peser lourdement sur les futurs managers publics. **Entre l'exigence de performance (I) et l'obligation de régularité (II)**, les futurs managers publics seront véritablement pris en tenaille entre le marteau et l'enclume. Les risques seront alors grands et les marges de manœuvre infiniment restreintes.

I. Une nouvelle catégorie de managers publics face au marteau de la performance

L'article 79 de la LOLF de 2018 précise que la mise en place des crédits est effectuée au profit au profit des gestionnaires de programmes responsables des organismes publics dont les relations avec l'Etat sont déterminés d'une manière contractuelle¹. Ainsi, la

1- Article 79 de la LOLF « ...La mise en place des crédits est effectuée au profit des gestionnaires de programmes responsables :

-Des services centraux et des services déconcentrés.

-Des établissements et organismes publics sous tutelle chargés d'exécuter tout ou partie d'un programme.

-Des organes territoriaux lorsqu'ils sont chargés de l'exécution de tout ou partie d'un programme.

Les relations entre l'Etat et les gestionnaires de programmes responsables des organismes et établissements publics et des organes territoriaux, sont

réforme introduit un nouveau concept en Algérie, celui de «gestionnaire responsable». Cette nouvelle notion implique l'identification, pour chacun des programmes du ministère, d'un gestionnaire, dont le rôle peut être résumé ainsi qu'il suit¹ :

- Durant la phase de planification du budget : il appuie son supérieur dans la planification du programme dans un contexte de gestion axée sur les résultats (objectifs, résultats attendus, indicateurs de performance), il planifie les initiatives dont il est directement responsable et participe à la révision et à l'évaluation périodique des résultats du programme.

- Durant la phase d'élaboration du budget : il répartit l'enveloppe budgétaire initiale à ses gestionnaires subordonnés, il évalue les coûts de ses initiatives en fonction des résultats attendus pour les prochaines années et présente et défend sa proposition budgétaire à la DGB.

- Durant la phase d'exécution du budget : il suit et contrôle les initiatives dont il est responsable.

- Durant la phase de reddition des comptes : il rend compte des résultats obtenus par rapport aux objectifs visés et explique les écarts. Il Produit, en outre un rapport annuel de gestion.

Mais l'essor d'une telle catégorie de managers publics entraîne, l'expérience le prouve, certaines problématiques d'ordre organisationnel et culturel à l'instar de celles que la France a pu connaître après l'entrée en vigueur de la LOLF². F.

déterminées de manière contractuelle ou conventionnelle, lorsque ces derniers exécutent tout ou partie d'un programme ».

1- CRC SOGEMA, *Rapport final sur la mise en œuvre du processus de préparation du budget*, février 2007, p. 7.

2- La Cour des Comptes française a eu à déplorer que dix ans après l'entrée en vigueur de la LOLF, les responsabilités se devaient d'être davantage clarifiées et renforcées alors qu'elle établissait le constat de la déception résultant des promesses d'une plus grande liberté de gestion : « L'affirmation des managers publics n'est pas

MORDACQ relève pour le cas français le problème de l'adéquation de la structure des programmes à la structure organisationnelle qui ne permet pas toujours de concilier la responsabilité managériale et la responsabilité administrative des responsables de programmes sans un prolongement organisationnel de la réforme¹.

Le schéma conceptuel de la réforme algérienne pâtit de certaines contraintes intrinsèques qui risquent de fortement contrarier l'essor de cette nouvelle catégorie de managers publics. En effet, il semble de prime abord que les objectifs seront assignés aux responsables des programmes sans négociations préalables (**A**). En outre, la liberté qui leur est accordée semble restreinte (**B**) alors que la mesure des résultats est entrevue en dehors du cycle budgétaire (**C**).

seulement une affaire de textes juridiques, c'est également et avant tout, une question de culture ». Cour des Comptes, *la mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives*, synthèse du rapport public thématique, novembre 2011, p. 13.

1- Selon Frank MORDACQ, (un premier bilan de la LOLF 5 ans après sa mise en œuvre », *Revue française de Finances Publiques*, n° 116 du 01 novembre 2011, p. 89), trois cas de figure peuvent être distingués: « Le premier, le plus simple, est celui de l'adéquation parfaite entre un programme et une direction d'administration centrale, cas heureusement le plus fréquent (plus de la moitié), qui permet d'unifier les deux fonctions de responsables. Le deuxième cas de figure, tout aussi simple, est celui d'un directeur pilotant plusieurs programmes dans la mesure où il met en œuvre plusieurs politiques publiques (directeur général du Trésor, directeur général des collectivités locales, délégué général à l'emploi...). Le troisième cas, plus compliqué, est celui d'un programme regroupant les crédits et les objectifs de plusieurs directions d'administration centrale ».

A. L'IDENTIFICATION D'OBJECTIFS PRECIS SANS NEGOCIATIONS PREALABLES : UNE CONTRACTUALISATION ENTREVUE EN DEHORS DU CYCLE BUDGETAIRE

Les objectifs constituent une vision normative du futur proche de l'organisme considéré¹. Aux termes de la LOLF, l'identification des objectifs² est formalisée dans le *rapport annuel sur les priorités et la planification (RPP)* qui est l'équivalent du projet annuel de performance en France. Celui-ci présente la planification détaillée par programme pour l'année, énonce les objectifs assignés aux différentes initiatives et fixe les indicateurs de mesure de la performance.

La fixation des objectifs stratégiques pour chaque programme fait partie intégrante du cycle budgétaire. Ces objectifs doivent traduire d'une manière équilibrée les trois dimensions essentielles du rendement ou de la performance d'un programme : les objectifs socio-économiques répondant aux attentes du citoyen, les objectifs de qualité de service intéressant l'utilisateur et les objectifs d'efficience de la gestion intéressant le contribuable³.

1- BIRD, Région Moyen orient et Afrique du nord, Département du développement économique et social, *guide méthodologique du suivi de la performance – cas du Maroc*, novembre 2006, p. 5.

2- Selon le consultant CRC SOGEMA, les objectifs sont de deux sortes : des objectifs stratégiques et des objectifs annuels. Tous deux doivent cependant répondre à une exigence de qualité de type SMAPO c'est-à-dire que les objectifs doivent être **spécifiques** (l'objet du changement doit être spécifié), **mesurables** à l'aide d'un indicateur de performance, **accessibles** dans un temps donnée avec les ressources disponibles, **pertinents** parce qu'ils répondent à un besoin identifié et **opportuns** tant ils précisent quand les résultats doivent être atteints.

3- La démarche de performance : *stratégie, objectifs, indicateurs*, *Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001*, juin 2004, p. 20.

Cependant, « les objectifs, les cibles et les indicateurs de mesure doivent avoir été négociés et non imposés »¹. De telles appréhensions sont relevées chez le consultant même du projet de réforme, CRC SOGEMA, qui déplore la non-association des responsables gestionnaires des programmes aux négociations budgétaires lors de la phase d'élaboration du budget alors même qu'il se trouve qu'il leur appartient de mettre en œuvre les objectifs des programmes « Les relations entre l'Etat et les gestionnaires de programmes sont déterminées **de manière contractuelle** [...] Pour qu'une entente contractuelle soit possible, il faut que les objectifs, les moyens et les indicateurs permettant d'apprécier les résultats aient été négociés, or cette négociation fait l'objet du processus d'élaboration du budget »².

Les rapports contractuels s'entraperçoivent dans le cadre de contrats de performance. Ceux-ci représentent le cœur battant des rapports contractuels tant ils interpellent « un mode rénové de commandement et d'action dans les services publics, fondé sur la prise en compte collective des objectifs et des résultats dans des accords de confiance : les contrats de performance »³.

Dans un cycle de gestion axée sur les résultats, les objectifs du programme ne peuvent être imposés aux responsables de programmes comme dans une relation hiérarchique de type wébérien, car ainsi que souligné par l'OCDE, la principale fonction économique d'un contrat est de faciliter des échanges volontaires, accroissant par le fait même le bien-être d'une société⁴.

1- CRC SOGEMA, *projet MSB phase II, TC*, juillet 2013, p. 18.

2- *Ibid.*, p. 6.

3- BIRD, Région Moyen orient et Afrique du nord, Département du développement économique et social, *guide méthodologique du suivi de la performance – cas du Maroc, novembre 2006*, p. 64.

4- Murray PETRIE, « Cadre analytique applicable aux contrats de performance dans le secteur public », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 1, n° 3, p. 135.

Sous le vocable de contrats objectifs-moyens ou de contrats de performance, les relations des nouveaux managers publics avec l'Etat doivent être annuellement contractualisées. Ainsi en va-t-il des relations entre une administration centrale et un service déconcentré ou tout autre organisme public qu'il soit un établissement public administratif ou un organe territorial. Ces contrats doivent détailler les objectifs généraux du programme en objectifs opérationnels, ils doivent faire ressortir les marges de manœuvre par rapport aux moyens consentis pour atteindre la performance convenue. L'ensemble des contrats de performance ainsi conclu doit alimenter le RPP du ministère concerné devant être soumis au Parlement.

Par ailleurs, de la même façon, les contrats de performance se déclinent, à l'intérieure de chaque direction déconcentrée, entre celle-ci et les services qui la composent de telle sorte que chaque acteur connaisse précisément ses objectifs et l'autonomie dont il dispose « un acteur est plus responsable s'il s'est librement engagé, même si c'est à l'issue d'une négociation difficile »¹.

B. UNE LIBERTE D'ACTION RESTREINTE

L'élargissement de la liberté d'action des responsables de programmes s'exprime en général dans le cadre de la budgétisation par programme, via l'assouplissement du contrôle *a priori* par l'autorité budgétaire centrale. Cet assouplissement s'entrevoit par la globalisation de l'autorisation budgétaire et l'assouplissement des conditions de mouvement de crédits entre les différents titres. Il repose sur « la jonction dans une même main, d'objectifs (cibles et résultats) et de moyens (crédits) »².

1- BIRD, *Ibid.*, p. 64.

2- Catherine DE KERSAUZON, « La responsabilité managériale des gestionnaires publics », dans Michel BOUVIER (dir.), *Quel pilotage des réformes en finances*

La fongibilité des crédits est ainsi assurée dans le but de permettre des marges d'action plus grandes aux responsables de programmes dans l'atteinte des objectifs fixés. « Cette nouvelle approche s'appuie sur l'idée qu'il faut laisser les gestionnaires gérer, et faire en sorte qu'ils gèrent efficacement »¹ car ils sont les mieux placés pour réaliser leurs objectifs². De plus, les gestionnaires des programmes devront jouir d'une plus grande flexibilité dans le redéploiement des moyens en réponse aux aléas de l'évolution des hypothèses économiques, des prix des intrants et des priorités politiques³.

L'autonomie de gestion se décline sous des formes diverses et dont les frontières sont, selon les contextes, tantôt étroites tantôt assez étendues. En France, elle se décline sous trois formes « une globalisation des crédits de 7 à 10 fois plus importante qu'au temps de l'ordonnance de 1959, un redéploiement des crédits par nature au sein d'un programme limité par un plafond de la masse salariale, et une liberté de redéploiement des effectifs sous un plafond d'emplois ministériel exprimé en « équivalents temps plein travaillés » (ETPT)»⁴.

La contrepartie logique de cette liberté grandissante réside dans une plus grande responsabilisation des gestionnaires dans l'atteinte des objectifs qu'ils se sont assignés. « La logique de la performance suppose en effet que les réussites ou les loupés soient clairement imputés à un responsable et que celui-ci soit réellement responsable »⁵. C'est la raison pour laquelle, les responsables de

publiques au Maroc et en France ? Actes du 7e colloque international de Rabat, du 13 et 14 septembre 2013, Paris : L.G.D.J, 2013, p. 199.

1- Murray PETRIE, « Cadre analytique applicable aux contrats de performance dans le secteur public », art. cité, p. 135.

2- OCDE (2014), *Panorama des administrations publiques 2013*, op. cit., p. 102.

3- *Ibid.*

4- Frank MORDACQ, « un premier bilan de la LOLF 5 ans après sa mise en œuvre », art. cité, p. 85.

5- BIRD, région Moyen orient et Afrique du nord, op. cit., p. 13.

programmes doivent avoir de réelles possibilités de peser sur la réalisation des objectifs¹.

Cependant, aux antipodes de son exposé des motifs qui souligne la nécessité d'instituer une logique de globalisation et de fongibilité des crédits², la lecture de la LOLF algérienne ne permet de déceler aucune indication permettant d'affirmer que les gestionnaires responsables des programmes pourront bénéficier d'une telle fongibilité des crédits. La spécialité se borne à être strictement encadrée et l'enveloppe n'est que faiblement globale et pas du tout fongible.

Le programme devient l'unité de spécialité des crédits tant au niveau de la présentation³ que de l'exécution⁴ mais la répartition par titre au sein des programmes et sous-programmes doit être respectée. Ainsi, les mouvements de crédits entre programmes d'un même ministère doivent faire l'objet de décrets de virement de crédits⁵. Les mouvements de crédits entre sous-programmes d'un même programme et les mouvements au sein d'un même sous-programme sont relégués au pouvoir réglementaire qui est appelé à en préciser les conditions et les modalités⁶.

1- *Ibid.*

2- L'exposé des motifs de la LOLF cite : « Les gestionnaires disposeront d'une plus grande liberté, mais en contrepartie, leur responsabilité sera plus accrue dans la mesure où ils auront l'obligation de rendre compte de leur gestion et de leur performance d'une manière beaucoup plus détaillée. Aussi, est-il essentiel d'instituer une logique de globalisation et de fongibilité des crédits ».

3- L'alinéa 2 de l'article 23 dispose : « Les crédits sont spécialisés par programme [...], ou par dotation en ce qui concerne les crédits non assignés [...]. Les crédits ne peuvent être modifiés que dans les conditions prévues par les dispositions de la présente loi ou exceptionnellement par la loi de finances dans le respect des dispositions de la présente loi ».

4- Selon l'article 79 de la LOLF : « L'unité d'exécution des crédits est le programme ».

5- Article 33 de la LOLF.

6- Article 34, alinéa 3, de la LOLF.

En cela, la budgétisation axée sur la performance retenue par la LOLF algérienne se distingue de celle adoptée en France où les crédits sont spécialisés par programme mais la présentation par Titre n'est qu'indicative¹. Le responsable de programme disposant de réelles marges de manœuvre dans le redéploiement des crédits entre les différents Titres avec la réserve, toutefois, que les crédits du Titre II ne peuvent faire l'objet d'augmentation, ce qui permet une fongibilité asymétrique. L'idée générale qui en découle est que « le Parlement renonce à la précision des ouvertures de crédits en contrepartie des contraintes qu'il impose à travers les règles de la budgétisation par objectif »².

La fongibilité des crédits est certes concomitante à une plus grande liberté des gestionnaires des programmes mais elle semble être reléguée au second plan devant un « régularisme » toujours aussi triomphant et qui peut donner le sentiment que l'Etat maîtrise parfaitement ses finances. L'Algérie saurait-elle en revanche s'affranchir d'un élément essentiel d'un système de budgétisation axée sur les résultats, en l'occurrence, celui de la fongibilité ?

La conformité aux lois et règlement c'est-à-dire la régularité des opérations financières publiques est la finalité première de l'action budgétaire des pouvoirs publics. Cependant, comme souligné parfaitement par P. CLICHE, « On peut se conformer en effet à des principes et processus formels très précis tout en pratiquant une

1- Le point 2 de l'article 7 de la loi organique 2001-692 du 01 août 2001 relative aux lois de finances stipule : « Les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation [...] la présentation des crédits par titre est indicative. Toutefois, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature ».

2- Raymond MUZELLE, « La réforme du budget de l'État - La loi organique relative aux lois de finances », *Petites affiches*, 27 juin 2003, n° 128, p. 14.

gestion budgétaire inefficace »¹ comme on peut, en toute transparence, gaspiller des deniers publics². C'est pour cette raison d'ailleurs que le principe de gestion axée sur les résultats assigne au processus budgétaire contemporain une nouvelle finalité : les processus budgétaires se donnent pour finalité le strict respect des lois et règlements mais ils doivent également désormais s'astreindre à des obligations de résultats sur lesquels ils seront surveillés et évalués au même titre que la régularité.

Pour ce faire, la documentation budgétaire évolue dans un sens qui permet de situer non seulement qui dépense? Et Combien? Mais également et surtout pour quels résultats? A l'évidence, un tel principe de fongibilité ne répond pas à un besoin avéré dans le contexte algérien. Les pouvoirs publics ne sont pas encore prêts de donner aux gestionnaires la possibilité de gérer les moyens financiers selon leur convenance, d'utiliser les crédits budgétaires là où ils jugeront qu'ils sont les plus nécessaires à l'atteinte des résultats escomptés.

Ainsi, ce système imaginé par la LOLF, interdirait, sauf à réaliser des transferts ou des virements de crédits dans les conditions limitatives de la loi organique, toute initiative au responsable de programme. Les pratiques confirmées de spécialité des crédits dans La LOLF semblent prendre du recul par rapport aux intentions d'une plus grande liberté, affichées pourtant dans son exposé des motifs. Par conséquent, les promesses d'une plus grande liberté faites aux gestionnaires se trouvent contrariées par l'éternel réflexe bureaucratique. Enchevêtré dans un corpus de

1- Pierre CLICHE, *Gestion budgétaire et dépenses publiques: description comparée des processus, évolutions et enjeux budgétaires du Québec*, Presses de l'Université du Québec 2009, p. 149.

2- Luc SAIDJ, *La place de l'éthique dans le monde contemporain Ethique et finances publiques*, Actes du séminaire sur l'éthique, en hommage aux professeurs Gabriel MONTAGNIER et Abdelkader JEGHLOUL, Samedi 17 septembre 2011, p. 38.

règles qui proclament fort la prééminence de la régularité aux dépens de l'efficacité, le contrôle du ministère des Finances sera toujours aussi prégnant en amont.

Mais ça serait se tromper d'analyse que d'expliquer le refus d'admettre un principe de fongibilité des crédits exclusivement par des préoccupations de régularité car à l'instar de tout système budgétaire axé sur les résultats, le projet MSB est appuyé par deux systèmes d'information dits SIGBUD¹ et SIGB² qui mettent en œuvre un système de contrôle extrêmement pointu de la régularité des opérations financières. De tels systèmes peuvent amener à reconfigurer radicalement une organisation³.

En effet, la liberté d'action des gestionnaires ne se heurte pas seulement à des considérations de régularité des opérations financières car une trop grande liberté dans le redéploiement des crédits pourrait être potentiellement compromettante, même au sein des pays les plus avancés, au regard d'abord des risques d'abus de pouvoirs des gestionnaires et d'entrave ensuite de la volonté du législateur tant les crédits qu'il a votés s'en trouvent détournés vers

1- Le système intégré gouvernemental de budgétisation (SIGBUD) permet à la phase de préparation de la loi de finances de saisir les propositions budgétaires et d'éditer l'ensemble de la documentation budgétaire. Selon le consultant, CRC SOGEMA, (*guide d'utilisation de SIGBUD*, quatrième édition, juillet 2007, p. 2), il permet en outre : « i) la saisie des objectifs stratégiques et annuels, des résultats escomptés ainsi que des indicateurs de performance qui seront utilisés; ii) l'édition d'un CDMT et celle de la documentation pour l'évaluation de la performance et la reddition des comptes, tant au niveau financier qu'au niveau de l'atteinte des résultats; iii) une présentation budgétaire pluriannuelle; iv) une vue horizontale du budget de l'État; v) la gestion du budget du pays dans les classifications fonctionnelles (CFAP) et économiques (CEC) des Nations Unies ».

2- La deuxième composante dite système intégré de gestion budgétaire (SIGB) couvrira le circuit de la dépense et de la comptabilité. A ce titre, SIGB sera installé auprès des ordonnateurs, dans les postes comptables et dans les services du ministère des Finances responsables de l'exécution budgétaire. Le SIGB devant être déployé sur l'ensemble du territoire national.

3- Alain LAMBERT, *Déficits publics, La démocratie en danger*, Paris : Edition Armand COLIN, 2013, p. 168.

d'autres priorités¹. Entre les souplesses que requiert une gestion efficace et les risques qui en découleraient, le curseur doit être mis au point d'équilibre propre à chaque pays.

Au demeurant, la fixation d'objectifs précis aux responsables de programmes sans pour autant leur accorder la moindre possibilité de redéployer les crédits en cours d'exercice constitue une réelle entrave à l'atteinte des objectifs qui leur sont assignés. Cette situation ne saurait s'accommoder des exigences d'une plus grande liberté qui constitue l'un des principaux fondements de la budgétisation axée sur les résultats. Par ailleurs, cette situation s'apparente, de surcroît, à un dispositif de contrôle supplémentaire qui vient s'ajouter à un dispositif de contrôle surchargé à l'origine. Aux promesses d'une plus grande liberté, se substitueront dès lors des restrictions supplémentaires².

C. UNE MESURE DES RESULTATS CONÇUE EN MARGE DU DISPOSITIF DE PERFORMANCE

Le gestionnaire responsable et non seulement responsable de la préparation, de l'exécution et du suivi de son budget, mais il est aussi responsable de rendre compte sur l'atteinte des objectifs visés avec les moyens alloués. Il devra aussi rendre compte des résultats obtenus en expliquant les éventuels écarts par rapport aux objectifs initialement fixés. « Il se servira des indicateurs de performance

1- OCDE (2014), *Panorama des administrations publiques 2013*, op. cit., p. 102.

2- « Dans de nombreux pays, l'adoption de la gestion axée sur la performance s'est accompagnée de la déconcentration des compétences au sein des ministères et aux administrations, le principe étant que les gestionnaires doivent être plus libres dans l'affectation des ressources si l'on veut qu'ils atteignent les résultats voulus. Si les objectifs de performance sont plaqués sur un système classique, sans déconcentration, on peut craindre que les indicateurs de performance ne deviennent un mécanisme de contrôle supplémentaire dans un système déjà surchargé et ne viennent restreindre encore la liberté des gestionnaires », *L'observateur*, op. cit., p.6.

qu'il a préalablement fixés comme base de mesure à son évaluation. Ses explications seront fournis par le biais d'un rapport ministériel sur le rendement »¹. Les indicateurs mesurent la performance des programmes d'un triple point de vue : l'efficacité socio-économique qui intéresse le citoyen, la qualité du service rendu qui intéresse l'utilisateur et l'efficience qui quant à elle intéresse le contribuable².

La validation administrative du rapport ministériel de rendement (RMR)³, qui est l'équivalent du rapport annuel de performance en France, doit alimenter le rapport sur les priorités et la planification en préparation (RPP)⁴. Le calendrier budgétaire retenant le principe de la reddition des comptes devant le Parlement l'année suivant la clôture budgétaire. Pour ce faire, le projet de loi portant règlement budgétaire est déposé au Parlement avant le premier août de l'année. Ce projet se rapporte à l'exercice budgétaire n-1 dans le respect du principe du chaînage vertueux⁵.

1- Direction Générale du Budget, « *Guide de l'utilisateur: budgétisation par programme axée sur les résultats* », 2009, p. 11.

2- Frank MORDACQ, *La LOLF : Un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'Etat*, op. cit., p. 12.

3- Article 85 de l'APLOLF « Le projet de loi portant règlement budgétaire présenté chaque année est accompagné :

- c d'un rapport d'évaluation de performance précisant les conditions dans lesquelles les programmes inscrits au budget ont été exécutés ainsi que le degré d'atteinte des objectifs, les résultats obtenus et les explications relatives aux écarts constatés ».

4- BIRD, Région Moyen orient et Afrique du nord, Département du développement économique et social, *guide méthodologique du suivi de la performance ...*, op. cit., p. 48.

5- Le principe de « chaînage vertueux » est inscrit à l'article 41 de la LOLF française. Il lie les discussions budgétaires de la loi de règlement n-1 et du projet de loi de finances n+1 de sorte que les conséquences de l'exercice passé puissent être prises en comptes pour l'année à venir. Il s'agit donc d'un principe nécessaire à la mise en place d'un véritable cycle de la performance.

Mais il faut dire que l'évaluation de la performance telle que présentée par le consultant, CRC SOGEMA, ne semble pas être envisagée annuellement entre le Parlement et le Gouvernement via la confrontation des RMR aux RPP. L'évaluation de la performance tend à n'être mise en œuvre que tous les trois à cinq ans et semble être adossée à la Direction Générale du Budget qui doit s'assurer de l'atteinte des objectifs et du bien-fondé du programme évalué¹.

II. Une nouvelle catégorie de managers publics face à l'enclume de la pénalisation de l'acte de gestion

Les professeurs M. BOUVIER, M-C ESCLASSAN et J-P LASSALE soulignent que « [...] la culture du management, tout comme celle de la transparence et de la responsabilité, ne peut s'imposer par la seule vertu d'un texte, fut-il une loi organique »². Des conditions essentielles et des préalables incontournables doivent être réunis par le biais d'un prolongement de la réforme. Les uns sont étroitement liés au projet de réforme alors que les autres, bien qu'ils lui soient extrinsèques, sont tout autant incontournables.

Le consultant CRC SOGEMA avance certaines conditions essentielles au succès d'une gestion axée sur les résultats en matière budgétaire dont notamment l'obligation d'intégrer l'information sur le rendement aux procédures budgétaires, d'éviter de lier directement les résultats à la répartition des ressources et l'obligation de faire appel à des experts externes ou une direction

1- Ministère des Finances- Algérie, CRC SOGEMA, *projet MSB- Phase II, manuel du participant, B05 ; calendrier et procédures budgétaires (saisie dans SIGBUD)*, septembre 2013, p. 25.

2- Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN, Jean-Pierre LASSALE, *op. cit.*, p. 263.

séparée de celles des gestionnaires des programmes pour auditer les informations sur le rendement¹.

S'ajoutent à de tels dispositifs techniques certains pré-requis à l'image du redéploiement du dispositif de contrôle et notamment le contrôle *a priori*, un système comptable performant susceptible de prodiguer une information fiable et de qualité sur les coûts des actions et l'efficacité des ministères dans l'atteinte des objectifs fixés mais aussi un système d'information performant.

Il faut dire que de tels pré-requis et de tels prolongements sont de nature technique intimement liée au contenu même de la réforme budgétaire. La gestion axée sur les résultats pâtit cependant d'autres facteurs exogènes plutôt d'ordre politique et sociologique qui contredisent dans leur essence les concepts d'une gestion axée sur les résultats dont notamment celles relatives à une plus grande liberté d'action des gestionnaires. Ainsi que souligné par le Professeur BOUVIER, il est indispensable d'inscrire la réforme dans un projet construit concernant les finances publiques et non des mesures éparses sans logique d'ensemble apparente².

Aux lacunes intrinsèques inhérentes à la réforme, vient s'adjoindre une particularité contextuelle algérienne, celle de la pénalisation grandissante des actes de gestion (**A**) qui ne manquera pas d'entraver l'essor des managers publics. En dépit des ambitions politiques d'évolution récemment affichées par les pouvoirs publics, ceux-ci n'arrivent pas globalement à se départir de l'obsession de régularité (**B**).

1 CRC SOGEMA, *Projet MSB – Phase II, TC, op. cit.*, p. 34.

2 Michel BOUVIER, «la soutenabilité des finances publiques en déficit de projet politique », *Revue française de Finances Publiques*, n° 118 du 01 avril 2012, Editorial.

A. UNE PENALISATION GRANDISSANTE DES ACTES DE GESTION

Le passage en revue des modalités de contrôle administratif permet de relever qu'en plus des déficiences propres à tout système administratif de contrôle public, le contrôle des finances publiques en Algérie pâtit, ainsi que le relèvent les instances internationales, d'une opacité et d'interférences avérées. Ceci, alors même que la vanité des contrôles financiers à faire obstacle aux multiples scandales financiers, s'est trouvée suppléer par une intervention massive du juge pénal.

Cette situation s'apparente si bien au constat établi par un groupe de hauts fonctionnaires français quant à la vanité des contrôles administratifs : « Mais qui peut dire aujourd'hui que chaque euro d'argent public est convenablement employé parce qu'il fait l'objet de dix actes de contrôle successifs avant d'être dépensé? »¹. En laissant passer les plus graves défaillances de gestion et en se réduisant à attraper seulement les erreurs formelles et les petits manquements, le contrôle administratif était naturellement qualifié d'inefficace et de « *piège bureaucratique* ».

Selon la Banque mondiale « [...] Il existe des contrôles financiers internes mais leur couverture est partielle et leur étendue, leur profondeur et leur fréquence sont limitées, le pays a recours à un mécanisme de visa *ex-ante* qui consiste essentiellement à la vérification des documents. Cependant, il ne suit pas la performance globale des dépenses afin de vérifier que les mécanismes sous-jacents d'attribution des marchés et de

¹ Georges-Mandel Groupe, «Aux soldats de l'an II» de la LOLF», *Pouvoirs*, 2007/2 n° 121, p. 111.

financement fonctionnent de manière adéquate, **les rapports sur les cas de fraude sont rares** »¹.

La rareté des cas de fraude renseignerait sur la présence très forte de la tutelle politique, sous les ordres de laquelle, les cas de fraudes détectés devaient être constitués en dossiers d'accusation et transmis au Ministère public². Mais il faut dire que la rareté des cas de fraude s'explique davantage par une caractéristique intrinsèque des contrôles internes, ceux-ci sont par nature des contrôles d'information qui aboutissent rarement dès lors sur des sanctions³.

Ainsi, la vanité de ce type de contrôle à faire face aux scandales financiers à répétition, a amené le juge pénal à intervenir en s'érigeant comme mode alternatif aux contrôles de droit commun (contrôle administratif, juridictionnel et parlementaire) avec comme conséquences une pénalisation grandissante des actes de gestion. Dans un tel contexte, une interrogation légitime s'impose : la régulation des finances publiques par le droit pénal s'accommode-t-elle des exigences de la régulation par la performance ?

A l'évidence, la systématisation de la soumission des actes de gestion à la loi pénale traduit un état de défiance qui ne saurait s'accommoder du climat de confiance qu'exige, au premier chef, la mise en œuvre d'une gestion axée sur la performance et l'enracinement de la culture de résultats. La procédure pénale pose un régime de sanctions inadapté aux évolutions de la gestion publique⁴.

L'intrusion du contrôle du juge répressif dans les finances publiques en lieu et place du juge naturel qu'est le juge financier ou

1 Banque mondiale, *Une revue des dépenses publiques*, op. cit., p. 57.

2 Mohamed MOINDZE, Modernisation du contrôle interne de la dépense publique dans les pays africains francophones », *International Journal of Governmental Financial Management*, 2011, volume XI, n° 2, p. 67.

3 Raymond MUZELLEC, *Finances publiques*, op. cit., p. 439.

4 Philippe LUPPI, « La pénalisation de la vie financière locale », art.cité, p. 73.

administratif renseigne sur un phénomène de « sur-juridiciarisation » de la vie publique qui pourrait bien traduire l'état de défiance généralisée qui caractérise le fonctionnement de l'Etat et ses institutions. A ce titre, Y.CANNAC et S.TROSA ont eu à relever l'importance de la confiance et la responsabilité dans l'implémentation des concepts véhiculés par le nouveau management public en soulignant notamment que : « le fil rouge de la réforme doit être de mettre en place, dans l'ensemble des administrations de l'Etat, des relations managériales, mais aussi partenariales, reposant sur une logique de confiance et de responsabilité »¹.

L'intervention croissante du juge pénal dans le domaine de l'administration est à l'origine d'effets très pervers dont notamment la paralysie de la décision et la dilution des responsabilités : la disparition de l'esprit d'entreprendre et de toute initiative créatrice, les managers publics se cloisonnent dans une bureaucratie routinière et les décisions deviennent frileuses des compromis, affectant ainsi considérablement le processus de prise de décision qui devient lourd et accusant beaucoup de retard.

Ironisant quant à une telle situation, un journaliste écrivait avec une tournure lourde de sens : « *Tout le monde connaît la dernière histoire qui circule à Alger. Un gestionnaire d'une grande entreprise publique, rentre chez lui le soir, fatigué. Il fait le point sur le déroulement de sa journée de travail ; il s'aperçoit qu'il n'a signé aucun document de gestion. Il dit alors à sa famille : ce soir encore je peux dormir tranquille* »².

Pour sa part, M-G. MIGNOT faisait savoir, en commentant les risques qui découlent de l'extension de toutes les règles mises en place devant les juridictions pénales, que : « Les risques de ce

1 Yves CANNAC et Sylvie TROSA : *la réforme dont l'Etat a besoin : pour un management public par la confiance et la responsabilité*, Dunod, Paris 2007, p. 7.

2 Ecrit par Mustapha MEKIDECHE, quotidien Liberté du 16 novembre 2011.

mouvement ne sont pas négligeables : notamment celui de transformer tout le contrôle de la gestion en procédure judiciaire. Toute remarque critique serait considérée comme une incrimination portant tort à l'autorité concernée [...] le risque d'une paralysie ou d'un alourdissement excessif des processus de décision et la dilution de l'intérêt général, qui sera toujours en position défensive face à des intérêts particuliers bien représentés et bien organisés [...] Une « judiciarisation » incontrôlée contribuerait à rétrécir le champ de l'évaluation, de l'appréciation de la gestion, de la mise en œuvre des trois E : Efficacité-Efficience-Economie, champ déjà naturellement trop restreint dans l'exercice des contrôles externes des gestions publiques »¹.

La procédure pénale présente, par ailleurs, un caractère hautement déstabilisant que ce soit pour les managers publics ou pour les administrations et entreprises publiques en raison notamment de l'impact médiatique de la procédure pénale, à la fois trop fort lors des poursuites judiciaires et extrêmement faible lors des décisions de non-lieu. De plus, la pénalisation de la responsabilité administrative entraîne la perversion du système de responsabilité publique en ce sens où les managers publics deviennent animés seulement par la crainte d'une sanction « de toute façon lente à venir et souvent aléatoire.² ». En somme, ces effets vont à l'encontre des principes mêmes qui fondent la nouvelle gestion publique allant dans le sens d'une plus grande liberté d'action des gestionnaires publics.

Il faut dire également que les managers publics sont souvent amenés à faire des arbitrages difficiles qui les mettent dans des postures cornéliennes voire à découvrir par rapport à la loi pénale.

1 Gabriel MIGNOT, « le contrôle externe des finances publiques en France : à propos de quelques défis actuels », art. cité, p. 16.

2 Louis CONSTANS dans *le juge pénal : nouveau juge de la responsabilité des agents publics et des élus ?* Une manifestation d'un droit administratif en mutation, Florence GALLETTI, le Harmattan, 2000, p. 2.

Entre le respect scrupuleux de la loi et des règlements et l'accomplissement de leur mission, ils sont plus enclins, sinon astreints à assurer la continuité des services publics.

A ce titre, L. CONSTANS se posait d'ailleurs la question de savoir qui d'entre les managers publics n'a pas été amené un jour à signer des documents antidatés ou attester de données non vérifiées afin d'assumer une action essentielle à la sauvegarde du service public « Le signataire de ces lignes peut témoigner, pour sa part, qu'il lui est arrivé, comme à tous ses homologues présidents d'Universités, de signer des pièces antidatées ou attestant de données non vérifiées sans lesquelles, par exemple une action essentielle et performante de coopération avec des établissements d'enseignements et de recherche n'aurait pu se poursuivre. Du point de vue de la loi pénale, de tels actes étaient constitutifs de bien plus qu'une imprudence, il s'agissait de faux en écritures publiques ! »¹.

Chaque acte de gestion présente un risque et chaque responsable public est souvent amené à prendre des décisions en fonction de convictions personnelles et d'arbitrages subjectifs qui ne pourront être forcément partagés par tous². Tout agent public quel que soit

1 *Ibid.*, p. 3.

2 La sécurité des finances publiques est de plus en plus exposée au risque de gestion à l'instar d'ailleurs des finances privées. « La gestion publique est risquée. Même si une collectivité publique ne peut, juridiquement, «faire faillite », et justement parce qu'elle ne peut faire faillite, la charge finale est supportée par le contribuable qui absorbe tous les risques de gestion », Alexandre ABOU, « personnes publiques, personnes privées : quelles responsabilités », *Revue française de Finances Publiques* n° 120 du 01 novembre 2012, p. 51. L'auteur estime que le rapprochement entre la gestion publique et la gestion privée doit déboucher sur la réforme du régime des responsabilités des managers publics. En comparaison avec le régime de responsabilité des gestionnaires publics et privés, il note des décalages s'agissant particulièrement de la responsabilité en réparation, importante pour le gestionnaire privé, très marginale pour le gestionnaire public, sur le plan pénal, la responsabilité du gestionnaire public est

son rang hiérarchique est astreint à un ensemble de règles procédurières et légales qui pourraient entrer en conflit avec l'efficacité de l'action publique d'où des formes de contournements des règles et d'adaptation des comportements. « Le principe de régularité et celui d'efficacité ne font pas bon ménage lorsque la régularité barre la route à l'efficacité »¹.

Bien que constituant des incriminations pénales, de tels actes ne sont pourtant qu'une simple adaptation des comportements à de nouvelles réalités puisque le critère de l'intention criminelle n'est pas établi. « [...] des phénomènes qualifiés de dérives ou de contournements ne font que refléter l'adaptation rationnelle des comportements à un nouvel environnement »².

Mais au-delà d'une pénalisation grandissante de la responsabilité administrative pour des faits de nature à mettre en cause la responsabilité pénale des agents publics, c'est les actes de gestion eux-mêmes qui se trouvent profondément pénalisés en Algérie. C'est au nom de la pénalisation des actes de gestion que des campagnes de chasse aux managers publics ont été organisées³.

en théorie plus lourde mais n'existe pas en matière comptable alors que la sanction des irrégularités et des fautes de gestion du gestionnaire public est sensée être assurée par une juridiction financière spécifique : la CDBF qui s'apparente à une juridiction d'exception. Mais l'auteur estime qu'à ces différences, l'objectif serait la mise en place d'une vraie responsabilité de réparation/indemnisation des dommages avec une redéfinition des infractions et des sanctions et qu'un repositionnement des juridictions financières paraît souhaitable.

1- Alain LAMBERT, *Déficits publics, La démocratie en danger, op. cit.*, p. 176.

2- Dominique BUREAU, Michel MOUGEOT, *performance, incitations et gestion publique, op. cit.*, p. 45.

3- La première campagne s'est déroulée durant les années 1980, la seconde entre 1996 et 1997 notamment avec l'affaire des entreprises publiques SIDER et COSIDER dont les gestionnaires ont été jetés en prison avant d'être reconnus innocents quatre ans plus tard et la troisième s'est déroulée courant 2011 notamment avec les affaires SONATRACH et l'autoroute Est-Ouest.

entretenant l'amalgame entre la lutte contre des faits avérés de corruption et des actes relevant du strict risque de gestion.

Ainsi, une décision prise par un manager public dans le cadre de l'exercice de ses fonctions et qui pourrait se traduire par une perte ou un manque à gagner pour la collectivité publique serait un fait punissable pénalement au regard notamment de la loi n° 06-01 relative à la prévention et à la lutte contre la corruption¹.

En vertu de cette loi, un responsable public qui décide d'exonérer son partenaire cocontractant du paiement des pénalités de retard en usant de ses prérogatives conférées pourtant par le code des marchés publics, engage également sa responsabilité pénale pouvant être mise en jeu pour délit d'octroi à autrui d'avantage injustifié.

Ces faits connaissent des qualifications pénales qui sont devenues traditionnelles dans les actes de renvoi des tribunaux : les prévenus sont en général accusés de passation de marchés publics en violation de la législation, de dilapidation de deniers publics, de trafic d'influence, de faux et usage de faux, d'implication dans la dilapidation et négligence manifeste ayant mené à déperdition de fonds publics et de constitution de groupes de malfaiteurs.

Si par le fait d'antidater un document administratif, la responsabilité pénale se trouve de facto engagée, il est à craindre de voir s'engager la responsabilité pénale de l'ensemble des ordonnateurs et des comptables publics en Algérie. En effet, ces derniers afin de contourner les rigidités du principe de l'annualité budgétaire, continuent de s'adonner en toute fin d'année et au-delà de la période complémentaire et, en tout cas, bien au-delà des limites temporelles imposées par l'autorisation parlementaire, aux

1- Loi n° 06-01 du 20 février 2006, modifiée et complétée, relative à la prévention et à la lutte contre la corruption, JORA n°14 du 08 mars 2006, p. 4.

actes d'exécution budgétaire si bien que ces actes débordent sur l'année budgétaire suivante.

Pour ce faire, il faut signaler que le mode opératoire adopté consiste à antidater systématiquement avec effet rétroactif, et en tout état de cause, avant la date limite du 25 décembre¹ de l'exercice budgétaire considéré, l'ensemble des documents administratifs constituant les dossiers de paiement c'est à dire, la facture pro-forma, la fiche d'engagement, la facture définitive, le procès-verbal de réception, le mandat de paiement, le certificat de paiement, l'avis de virement etc. Antidater un document administratif, attester de données non vérifiées constituent pourtant, du moins formellement, des délits punissables pénalement.

Combattre le fléau de la corruption par la seule répression pénale se serait se tromper de diagnostics. Pour H. ROBERTS, les causes de ce dysfonctionnement ne résident pas dans les institutions administratives directement concernées². « Les discours moralisateurs qui raisonnent en termes simplistes autour du couplet « hommes intègres » *versus* « hommes corrompus » ne peuvent saisir le fond du problème » pas plus d'ailleurs que « la pratique des épurations ponctuelles ciblant des individus en guise de remède [...] ; elle ne vise pas la racine du mal, mais la couvrir ». La source

1- Art 28 du décret exécutif n° 91-313 du 07 septembre 1991 fixant les procédures, les modalités et le contenu de la comptabilité des ordonnateurs et des comptables publics « la date de clôture des ordonnancements et des mandatements est fixée au 25 décembre de l'année à laquelle ils se reportent ». Il est fréquent cependant de voir la date des mandatements portée jusqu'au 31 décembre de l'exercice en cours voir bien au-delà par simple instruction du ministre des Finances.

2- Hugh ROBERTS, « le problème des institutions en Algérie : pour une philosophie de la réforme (3ème partie) », disponible en ligne : <http://www.maghebemergent.com/contributions/idees/36531-le-probleme-des-institutions-en-algerie-pour-une-philosophie-de-la-reforme-3e-partie.html>, consulté en date du 18 février 2020.

du disfonctionnement est fondamentalement politique car toutes les administrations sont sous direction politique.

B. DES AMBITIONS D'EVOLUTION CONTRARIEES PAR L'OBSSESSION DE LA REGULARITE

L'une des conditions essentielles à l'affirmation des managers publics réside dans la redéfinition de leur régime de responsabilité¹. A cet égard, la dépénalisation de l'acte de gestion peut paraître un préalable incontournable dans la protection des managers publics dans l'exercice de leurs responsabilités s'agissant des prises de décision et des initiatives porteuses de problèmes potentiels. L'acte de la mauvaise gestion doit relever de la compétence disciplinaire de l'autorité de tutelle qui peut sanctionner tout manager public pour avoir failli et ce n'est pas à la justice de gérer l'acte de gestion.

Si le juge pénal jouit d'un principe certain de compétence général et absolue, il n'en demeure pas moins que cette compétence doit être circonscrite par des mécanismes susceptibles de conditionner la mise en mouvement de l'action publique dans le but de protéger et rassurer les managers publics. Ainsi que l'a souligné P. SEGUIN, « entre l'absence de sanction et la sanction pénale [...], il existe un large espace pour un système spécifique de sanctions adaptées aux enjeux de la gestion publique »².

1- Stéphane THEBAULT, « La responsabilité des gestionnaires : responsabilité managériale et responsabilité juridictionnelle, approche comparée », dans Michel BOUVIER (dir.), *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, actes de la IVe Université de printemps de Finances Publiques, Paris : L.G.D.J, 2009, p. 284.

2- Philippe SEGUIN, « Les nouvelles fonctions de la Cour des comptes en France », dans Michel BOUVIER (dir.), *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, actes de la IVe Université de printemps de Finances Publiques, Paris : L.G.D.J, 2009, p. 211.

Conscient des ravages induits par la pénalisation de l'acte de gestion¹, le Président de la République avait chargé le Gouvernement en marge du Conseil des ministres du 03 février 2012 de préparer les dispositions législatives appropriées en vue de la dépenalisation de l'acte de gestion². Cet engagement devait se concrétiser par l'amendement de pas moins de quatre textes de valeur législative et réglementaire dont notamment l'ordonnance relative à la répression de l'infraction à la législation et à la réglementation de change et des mouvements de capitaux à partir et vers l'étranger, la loi relative à la prévention et à la lutte contre la corruption, le code pénal et le code des marchés publics.

La dépenalisation de l'acte de gestion consiste à soustraire légalement les managers publics de la répression pénale parallèlement au transfert de compétence vers un autre système de sanction spécifique comme elle peut consister à conditionner la mise en mouvement de l'action publique. Elle sert à rassurer davantage les managers publics sans que cela puisse signifier l'impunité.

1- Il n'est quasiment pas de responsable public quelle que soit sa position dans la hiérarchie qui peut prétendre à prendre une décision seul sans recourir à la mise en place d'une commission qui décide d'une façon collégiale. Celle-ci s'érigeant comme une forme institutionnelle supérieure de pratique consultative. La décision publique se décrète en effet au niveau de commissions souvent *ad-hoc* et d'une façon collégiale favorisant la dilution des responsabilités et la complexification des processus de prise de décision. Cet état de fait est sans doute inhérent à la croyance, qui trouve d'ailleurs des applications chez le juge pénal, selon laquelle une décision prise par un organe collectif ne s'impute pas aux membres de cet organe. Voir à ce sujet, Philippe LUPPI, « La pénalisation de la vie financière locale », art. cité, p. 74.

2- « J'invite les cadres et gestionnaires publics à s'atteler sereinement à leur mission, en faisant confiance à l'Etat qui les emploie et à la justice indépendante », Extrait du discours du Président de la République prononcé lors du Conseil des ministres du 03 février 2012.

Ce n'est qu'en 2015 que le code de procédure pénale est amendé dans le sens du conditionnement de la mise en mouvement de l'action publique mais uniquement pour les infractions pénales commises au préjudice des entreprises publiques et des entreprises à capitaux mixtes :

L'article 6 bis stipule : « L'action publique ne peut être mise en mouvement à l'encontre des gestionnaires des entreprises publiques économiques dont l'Etat détient la totalité des capitaux ou à capitaux mixtes, pour des actes de gestion ayant entraîné le vol, le détournement, la détérioration ou la perte des deniers publics ou privés, que sur plainte préalable des organes sociaux de l'entreprise prévus par le code de commerce et la législation en vigueur. La non-dénonciation de faits à caractère délictueux expose les membres des organes sociaux de l'entreprise aux peines édictées par la législation en vigueur »¹.

Bien que le Président de la République lui-même se félicitait d'une telle protection en soulignant que «c'est là un gage de confiance de l'Etat envers ses cadres gestionnaires dont il est attendu un surcroît d'initiatives pour dynamiser l'outil économique»², il faut dire qu'une telle mesure n'est pourtant pas transposée au secteur des administrations publiques dont les managers demeurent à découvert par rapport à la loi pénale.

Si pour les managers des entreprises publiques, l'action publique ne peut être désormais mise en mouvement que sur plainte des organes sociaux, il n'en est pas ainsi pour les managers des administrations publiques qui continuent tout naturellement d'être exposés au risque pénal.

Dans un contexte de budgétisation par programmes et par la performance où les managers publics sont fortement responsabilisés en contrepartie d'une plus grande liberté d'action, ils devraient

1 J.O.R.A n° 40 du 23 juillet 2015, p. 26.

2 Extrait du communiqué du Conseil des ministres du 22 juillet 2015.

pourtant, à l'instar de leurs homologues du secteur marchand, être protégés par un mécanisme similaire qui tend à conditionner la mise en mouvement de l'action publique.

En cette occurrence, la Cour des Comptes est toute indiquée pour déposer une telle plainte en regard à son expertise avérée en la matière. La saisine du juge pénal par le juge financier est envisageable sur le fondement de l'article 27 de la loi n° 95-20 du 17 juillet 1995 relative à la Cour des comptes, modifiée et complétée, qui fait obligation à la Cour, lorsqu'elle découvre des faits de nature à motiver l'ouverture d'une action pénale, d'en informer le procureur de la République territorialement compétent tout en informant le ministre de la Justice.

Le Parquet apprécie souverainement les suites qu'il convient de donner à ces informations qui peuvent déboucher sur une ouverture d'une information et la mise en œuvre de l'action publique¹. En sens inverse, le juge pénal lui-même pourrait être amené à saisir le juge financier sur des faits présumés constitutifs d'infraction relevant de la compétence du juge financier².

Cependant, un retournement de situation s'est opéré à la faveur de la loi n° 19-10 du 11 novembre 2019 modifiant l'ordonnance n° 66-155 du 8 juin 1966 portant code de procédure pénale. L'article 6 bis, conditionnant la mise en mouvement de l'action publique, a été tout simplement abrogé³. Le droit à l'erreur n'étant plus admis, il est à craindre que, sans liberté, la performance se réduirait à une simple arlésienne.

Conclusion :

Il est établi que les techniques budgétaires modernes n'agissent pas en tant que telles et par le seul fait qu'elles soient transposées

1 Gabriel MIGNOT, « le contrôle externe des finances publiques en France : à propos de quelques défis actuels », art. cité, p. 15.

2 *Ibid.*

3 En effet, l'article 3 de la loi n° 19-10 du 11 novembre 2019 modifiant l'ordonnance n° 66-155 du 8 juin 1966 portant code de procédure pénale, stipule : « Les articles 6 bis, 15 bis, 15 ter et 15 quater de l'ordonnance n° 66-155 du 8 juin 1966 portant code de procédure pénale, sont abrogés ».

au secteur public¹. Là où elles ont agi d'une manière satisfaisante, elles ont été reliées à une approche globale de la gestion du secteur public.

A ce titre, H. OUDA fait savoir qu'un système budgétaire axé sur la performance est incompatible avec un système de gestion publique archaïque² alors qu'A. SCHICK écrivait : « *Governments budget the way they manage* »³ c'est pourquoi, un système budgétaire axé sur les résultats doit être entrevu prioritairement dans le cadre d'une gestion publique axée sur les résultats qui doit trouver, au surplus, des prolongements dans la gestion des ressources humaines en particulier. Ainsi que souligné par A. LAMBERT, ancien ministre et l'un des initiateurs de la LOLF française, « il convient de donner aux cadres de la fonction publique d'autres leviers que la seule fongibilité des crédits, à commencer par une plus grande souplesse dans la gestion des ressources humaines »⁴.

Ainsi, la budgétisation axée sur les résultats, posée désormais en standard, nécessite une dynamique remarquable de transformation dont l'ampleur se trouve d'autant plus importante lorsque, comme

1- Hassan A. G. OUDA, "Suggested Framework for Implementation of Performance Budgeting in the Public Sector of Developing Countries With special focus on Egypt", *International Journal of Governmental Financial Management* - Vol. XIII, No 1, 2013, p. 55.

2- *Ibid.*

3- Allen SCHICK, « La budgétisation a-t-elle un avenir ? », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 2, n°2, p. 12.

4- Alain LAMBERT, « Renouveler notre approche des finances publiques », dans Michel BOUVIER (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, actes de la 1re Université de printemps de finances publiques du GERFIP*, Paris : L.G.D.J 2004, p. 388.

le fait observer le professeur ESCLASSAN, « ce standard s'avère très éloigné des conceptions et approches traditionnelles »¹.

En ce sens, la réforme budgétaire en est le moteur car les transformations qu'elle implique dépassent les seuls aspects budgétaires pour déborder sur les contrôles financiers² qui doivent évoluer dans le sens de la logique d'ensemble instaurée par le nouveau cadre budgétaire et comptable. Cette logique d'ensemble s'efforce de concilier deux cultures qui se rejoignent : « une culture démocratique axée sur le contrôle de la régularité et une culture d'entreprise axée quant à elle sur l'évaluation des résultats »³.

Bibliographie :

1. G. OUDA (H.), « *Suggested Framework for Implementation of Performance Budgeting in the Public Sector of Developing Countries With special focus on Egypt* », *International Journal of Governmental Financial Management* - Vol. XIII, No 1, 2013, p. 50-67.
2. ABATE (B.), « Quels indicateurs de performances pour le nouveau budget de l'Etat ? », dans Michel BOUVIER (dir.),

1- Marie-Christine ESCLASSAN, « Le modèle français de finances publiques à l'épreuve de l'internationalisation du droit et de la politique », dans Michel BOUVIER (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, actes de la 1re Université de printemps de finances publiques du GERFIP*, Paris : L.G.D.J 2004, p. 366.

2- Rapport de FONDAFIP, *Pour une conceptualisation du contrôle interne et de l'audit interne dans la gestion financière de l'Etat*, 2010, p. 7. Document disponible en ligne : [file:///C:/Users/BMarch%C3%A9/Downloads/Rapport_FONDAFIP_Controlle_interne%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/BMarch%C3%A9/Downloads/Rapport_FONDAFIP_Controlle_interne%20(1).pdf), consulté en date du 20 février 2020.

3- Michel BOUVIER, « la sincérité budgétaire et comptable : un principe paradoxal », *Revue française de Finances Publiques* n° 111 du 01 septembre 2010, p. 170.

Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, actes de la 1^{re} Université de printemps de finances publiques du GERFIP, Paris : L.G.D.J 2004, p. 60-62.

3. ABOU (A.), « personnes publiques, personnes privées : quelles responsabilités », *Revue française de Finances Publiques* n° 120 du 01 novembre 2012, p.51-54.
4. Banque mondiale, *Une revue des dépenses publiques*, volume I, 15 août 2007, rapport n° 36270-dz.
5. BIRD, Région Moyen orient et Afrique du nord, Département du développement économique et social, *guide méthodologique du suivi de la performance – cas du Maroc*, novembre 2006.
6. BOUVIER (M.), « Repenser et reconstruire les finances publiques de demain », dans Michel BOUVIER (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, actes de la 1^{re} Université de printemps de finances publiques du GERFIP, Paris : L.G.D.J 2004, p. 3-8.*
7. BOUVIER (M.), « La crise d'un modèle politique », *Revue française de finances publiques*, n° 107- Juin 2009.
8. BOUVIER (M.), « La nouvelle gouvernance financière publique au cœur de la réforme de l'Etat démocratique », *Vigie*, volume 10, n° 3, décembre 2007, p. 6-7.
9. BOUVIER (M.), « la règle d'or des finances publiques a-t-elle un avenir ? », *Revue française de Finances Publiques* n° 117 du 01 février 2012, p. 135-139.
10. BOUVIER (M.), «la sincérité budgétaire et comptable : un principe paradoxal », *Revue française de Finances Publiques* n° 111 du 01 septembre 2010, p. 170-172.
11. BOUVIER (M.), « la soutenabilité des finances publiques en déficit de projet politique », *Revue française de Finances Publiques*, n° 118 du 01 avril 2012, Editorial.

12. BOUVIER (M.), «Le pilotage des réformes financières publiques face aux crises », dans BOUVIER (M.), (dir.), *Quel pilotage des réformes en finances publiques au Maroc et en France?* Actes du 7^e colloque international de Rabat, L.G.D.J, 2013, p. 17-24.
13. BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M-C.), LASSALE (J-P.), *Finances publiques*, Paris : L.G.D.J, 14^e édition 2015-2016, 898 p., Manuel.
14. BUREAU (D.) et MOUGEOT (M.), *performance, incitations et gestion publique, rapport commentaire de Philippe MONGIN*, La Documentation française. Paris, 2007.
15. CANNAC (Y.) et TROSA (S.) : *la réforme dont l'Etat a besoin : pour un management public par la confiance et la responsabilité*, Paris : Dunod, 2007, 304 p.
16. CHOUVEL (F.), *finances publiques 2015*, Paris : Lextenso éditions, 18^e édition, 244 p.
17. CLICHE (P.), *gestion budgétaire et dépenses publiques : description comparée des processus, évolutions et enjeux budgétaires du Québec*, Presses de l'Université du Québec 2009, 307 p.
18. CONSTANS (L) dans *le juge pénal : nouveau juge de la responsabilité des agents publics et des élus ? Une manifestation d'un droit administratif en mutation*, Florence GALLETTI, le Harmattan, 2000.
19. Cour des comptes algérienne, *Rapport d'appréciation de la Cour des compte sur l'avant-projet de loi portant règlement budgétaire de l'exercice 2013*, 30 septembre 2015, 104 p.
20. Cour des comptes française, *La mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives*, novembre 2011.

21. DE KERSAUZON (C.), « La responsabilité managériale des gestionnaires publics », dans Michel BOUVIER (dir.), *Quel pilotage des réformes en finances publiques au Maroc et en France ? Actes du 7^e colloque international de Rabat, du 13 et 14 septembre 2013*, Paris : L.G.D.J, 2013, p. 199-202.
22. ESCLASSAN (M-C.), « Le modèle français de finances publiques à l'épreuve de l'internationalisation du droit et de la politique », dans Michel BOUVIER (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, actes de la 1^{re} Université de printemps de finances publiques du GERFIP*, Paris : L.G.D.J 2004, p. 361-371.
23. Georges-Mandel Groupe, « Aux soldats de l'an II » de la LOLF », *Pouvoirs*, 2007/2 n° 121, p. 109-112, DOI : 10.3917/pouv.121.0109.
24. La démarche de performance : *stratégie, objectifs, indicateurs, Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001*, juin 2004.
25. LAMBERT (A.), « Renouveler notre approche des finances publiques », dans Michel BOUVIER (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, actes de la 1^{re} Université de printemps de finances publiques du GERFIP*, Paris : L.G.D.J 2004, p. 386-389.
26. LAMBERT (A.), *Déficits publics, La démocratie en danger*, Paris : Edition Armand COLIN, 2013, 236 p.
27. LUPPI (P.), « La pénalisation de la vie financière locale », *Revue française de finances publiques* n° 119 du 01 septembre 2012, p. 71-77.
28. MIGNOT (G.), « le contrôle externe des finances publiques en France : à propos de quelques défis actuels », *Petites affiches*, 17 septembre 1997, n° 112, p. 7-15.

29. MILOT (J-P.), « Les nouvelles normes comptables de l'Etat », *la Revue du Trésor*, 84^e année, n°8-9 août-septembre 2004, p. 510-518.
30. Ministère des Finances - Algérie, CRC SOGEMA, *projet MSB II : TC*, juillet 2013.
31. Ministère des Finances- Algérie, CRC SOGEMA, *projet MSB-Phase II, manuel du participant, B05 ; calendrier et procédures budgétaires (saisie dans SIGBUD)*, septembre 2013.
32. Ministère des finances et CRC SOGEMA, *Projet de modernisation des systèmes budgétaires phase II, principes et méthode d'élaboration des stratégies sectorielles et du cadre de dépenses à moyen terme (CDMT)*, janvier 2009.
33. Ministère des Finances : *50 ans de réalisation*, Document disponible en ligne à l'adresse suivante : http://www.mf.gov.dz/article_pdf/upl-ouvrage_avec_trait_de_coupe.pdf, consulté en date du 20 février 2020.
34. Ministère des Finances, Conseil national de la comptabilité, *avant-projet de recueil des normes comptables de l'Etat*, juillet 2014, 240 p.
35. Ministère des Finances, CRC SOGEMA, *Projet MSB II : B06- Utilisation des nouvelles nomenclatures budgétaires*, septembre 2013.
36. MOINDZE (M.), « Modernisation du contrôle interne de la dépense publique dans les pays africains francophones », *International Journal of Governmental Financial Management*, 2011, volume XI, n° 2, p. 60-84
37. MORDACQ (F.), « Quelle réforme des contrôles financiers publics ? », *Revue française de Finances Publiques*, 11 20 0104 n° SPÉCIAL MAROC, p. 151-153.
38. MORDACQ (F.), « un premier bilan de la LOLF 5 ans après sa mise en œuvre », *Revue française de Finances Publiques*, n° 116 du 01 novembre 2011, p. 83-91.

39. MUZELLEC (R.), « La réforme du budget de l'État - La loi organique relative aux lois de finances », *Petites affiches*, 27 juin 2003, n° 128, p. 8-16.
40. OCDE (2014), *Panorama des administrations publiques 2013*, Éditions OCDE, 210 pages, document disponible en ligne à l'adresse : http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-fr, consulté en date du 23 janvier 2020.
41. PETRIE (M.), « Cadre analytique applicable aux contrats de performance dans le secteur public », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 1, n° 3, p. 133-166.
42. PHILIP (L.), « Les transformations du système financier français », *Petites affiches*, 17 septembre 1997 n° 112, p. 36-43.
43. Philippe BEZES et Alexandre SINE (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, 523 p.
44. PROULX (D.), (dir.), *Le management des organisations publiques : théorie et applications*, 2^e édition, 2008, Presses de l'université du Québec, 331 p.
45. Rapport de FONDAFIP, *Pour une conceptualisation du contrôle interne et de l'audit interne dans la gestion financière de l'Etat*, 2010. Document disponible en ligne : [file:///C:/Users/BMarch%C3%A9/Downloads/Rapport_FONDAFI_P_Controlle_interne%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/BMarch%C3%A9/Downloads/Rapport_FONDAFI_P_Controlle_interne%20(1).pdf), consulté en date du 20 février 2020.
46. ROBERTS (H.), « le problème des institutions en Algérie : pour une philosophie de la réforme (3^{ème} partie) », disponible en ligne : <http://www.maghrebemergent.com/contributions/idees/36531-le-probleme-des-institutions-en-algerie-pour-une-philosophie-de-la-reforme-3e-partie.html>, consulté en date du 15 février 2020.
47. SAIDJ (L.), *La place de l'éthique dans le monde contemporain : Ethique et finances publiques*, Actes du séminaire sur l'éthique, en hommage aux professeurs Gabriel MONTAGNIER et Abdelkader JEGHLOUL, Samedi 17 septembre 2011 p. 37-40

- organisé conjointement par l'Institut d'économie douanière et fiscale d'Alger et l'Université Jean Moulin Lyon 3.
48. SCHICK (A.), "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms" The World Bank Research Observer, vol. 13, no. 1 (February 1998), p. 123-131.
 49. SCHICK (A.), « Le rôle des règles financières dans la budgétisation », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 3 – n° 3, p. 7-40.
 50. SCHICK (A.), « La budgétisation a-t-elle un avenir ? », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 2, n°2, p. 7-56,
 51. SCHICK (A.), « Opportunité, stratégie et tactique pour la réforme de la gestion publique », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 2, n° 3, p. 7-37.
 52. SEGUIN (P.), « Les nouvelles fonctions de la Cour des comptes en France », dans Michel BOUVIER (dir.), *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, actes de la IVe Université de printemps de Finances Publiques, Paris : L.G.D.J, 2009, p. 209-212.
 53. Stéphane THEBAULT, « La responsabilité des gestionnaires : responsabilité managériale et responsabilité juridictionnelle, approche comparée », dans Michel BOUVIER (dir.), *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, actes de la IVe Université de printemps de Finances Publiques, Paris : L.G.D.J, 2009, p. 283-289.
 54. TROSA (S.) (dir.), *Evaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique : une perspective internationale*, Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris 2009, 244p.