
LA MODERNISATION DE LA GESTION BUDGÉTAIRE

Les principaux piliers de la réforme en cours sont : la redéfinition de la nomenclature budgétaire qui permettra la gestion des programmes et la budgétisation axée sur la performance, le nouveau système de rapports qui renforce la transparence et le pouvoir de contrôle du Congrès, et le cadre de dépenses à moyen terme.

Le présent chapitre soutient l'idée que la réorganisation du système national de l'investissement ne sera pas pleinement réalisée à moins que les autorités s'attaquent efficacement aux carences institutionnelles multiples et aiguës que présente le processus budgétaire. Il présente brièvement les principales caractéristiques du dispositif budgétaire. Compte tenu de ses insuffisances par rapport aux normes internationales, il montre une fois de plus pourquoi la mise en oeuvre effective du PCSC ne pourra faire l'économie de réformes budgétaires parallèles et urgentes. Par ailleurs, il répond à des interrogations légitimes pouvant être soulevées sur le fait de savoir si la pratique budgétaire actuelle est favorable à la rigueur budgétaire, ou menace sa pérennité. Les pratiques actuelles facilitent-elles une affectation adéquate des ressources entre les secteurs et à l'intérieur des secteurs ou permettent-elles de répartir les ressources sans une définition suffisamment précise des priorités ? Les ressources publiques sont-elles mises en oeuvre de manière efficace et rationnelle, ou trop exposées à favoriser le gaspillage des ressources et la corruption soit au niveau central ou au niveau déconcentré ?

.1. APERÇU GENERAL DE LA GESTION BUDGETAIRE

Le présent chapitre compare la gestion budgétaire en Algérie aux normes internationales et met en exergue les initiatives de réforme en cours du pays et présente les nouvelles constatations. Le Chapitre 1 a évalué le PCSC. Le Chapitre 2 a, quant à lui, apprécié la capacité du pays de maintenir une certaine rigueur dans les soldes budgétaires globaux malgré le pactole pétrolier depuis le début des années 2000. Le Chapitre 3 a décrit comment un système d'investissement public peut permettre l'affectation des ressources du PCSC à des projets prioritaires et présenter un bon rapport coût-avantage. Le présent chapitre complète l'examen des trois niveaux de gestion des dépenses publiques GDP .

« L'analyse à plusieurs niveaux »

Rigueur budgétaire globale Les enveloppes budgétaires totales doivent être le résultat de décisions explicites et effectivement appliquées et non en prenant simplement en compte des tendances inertielles et des exigences de dépenses. Les plafonds généraux imposés sur les enveloppes totales doivent être fixés avant que les différentes décisions budgétaires soient prises et ces niveaux doivent être viables à moyen terme.

Affectation aux priorités stratégiques

Les ressources budgétaires doivent être affectées sur la base des priorités sectorielles du gouvernement et de l'efficacité des programmes publics. Le système budgétaire doit permettre la réaffectation des ressources des priorités de moindre importance aux priorités de plus grande importance et des programmes moins efficaces au profit des programmes les plus efficaces.

Efficacité opérationnelle

Les organismes d'exécution doivent produire des biens et services à des coûts qui permettent de réaliser des gains d'efficacité et soutiennent la concurrence avec les prix du marché.

La mauvaise performance des dépenses d'investissement en Algérie est étroitement liée aux carences en matière de gestion des dépenses publiques. Les évaluations récentes de l'expérience au plan international montrent que la faible performance en matière de GDP pose de graves obstacles à la réalisation des objectifs d'investissement public dans de nombreux pays.

L'Algérie ne fait guère exception à la règle. Les déficiences observées dans son processus budgétaire et les goulets d'étranglement institutionnels ont systématiquement entraîné une mauvaise exécution des programmes d'investissement. Toutes ces insuffisances aboutissent à une mauvaise programmation, à la surestimation des dépenses et à de longs retards dans l'exécution des projets. Parmi les carences importantes observées, on peut citer (i) l'existence d'un décalage entre la planification budgétaire et les priorités sectorielles; (ii) l'absence d'interventions efficaces dues à un morcellement du budget résultant de la séparation entre le budget d'investissement et le budget de fonctionnement (récurrent); (iii) des passifs éventuels potentiellement importants, des écarts considérables entre les budgets d'investissement approuvés et les budgets exécutés; et (iv) des longs retards et des surcoûts pendant l'exécution des projets, ce qui témoigne de la faiblesse de la capacité d'exécution des organismes d'exécution. Ces défaillances sont examinées plus en détail dans le présent chapitre.

Pour assurer une exécution efficace du PCSC, de solides progrès devront être accomplis parallèlement dans la réforme de la gestion budgétaire en cours. La gestion budgétaire moderne intègre une nomenclature budgétaire conforme aux standards (définis dans le manuel des statistiques de finances publiques du Fond Monétaire International—FMI), des plafonds budgétaires globaux viables, des priorités intersectorielles et intra-sectorielles bien définies, et des indicateurs quantitatifs (tant intermédiaires que finaux) qui s'appuient sur des technologies modernes pour suivre la performance en matière de prestation des services. L'Algérie déploie déjà des efforts sur tous ces fronts. Une nouvelle redéfinition de la nomenclature économique budgétaire devrait être achevée d'ici à la fin 2006 pour son application en 2007. Les priorités sectorielles et les indicateurs cibles des programmes sont en cours de définition en accord avec des ministères pilotes dans un processus de budgétisation par résultats. Ces mêmes ministères pilotes ont été choisis pour le lancement d'un cadre budgétaire à moyen terme (CDMT). L'adoption d'un système budgétaire moderne, à support informatique est prévue en 2009. Il permettra également un accès transparent à l'information pour un suivi approprié de tous les projets du PCSC et une budgétisation axée sur les résultats à l'avenir. Enfin, au fur et à mesure que les réformes budgétaires en cours s'enracineront, le CDMT adaptera chaque année les ressources affectées aux dépenses à certains résultats attendus du PCSC. Ainsi, il n'y a pas de raison de différer davantage la mise à niveau des procédures de gestion budgétaire et financière de l'Algérie pour une bonne exécution du PCSC.

1.2. LE PROCESSUS BUDGETAIRE ET SA PERFORMANCE RECENTE

L'exécution du PCSC intervient dans un cadre où les entités déconcentrées (wilayas, c'est-à-dire les régions) sont devenues plus importantes pour l'exécution de certains budgets sectoriels.

Dans l'ensemble, le PCSC doit augmenter la part d'exécution centralisée des budgets d'investissement (Graphique 4.1). S'il est vrai que l'administration centrale a directement exécuté environ 60 % du montant total des investissements en 2004, cette part devrait monter à environ 66 % du montant total des investissements avec les autorisations budgétaires au titre du PCSC. Cette tendance globale traduit la perspective d'une augmentation importante du budget affecté à l'exécution de projets d'infrastructures économiques par l'administration centrale de 68 à 84 % du montant total des investissements au titre du PCSC. Cependant, cela masque la déconcentration budgétaire en cours dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'eau. Les Wilayas ont exécuté 100 % du volume total des investissements dans le secteur de la santé en 2004, et leur part restera à un niveau supérieur à 80 % en 2007. Leur part dans

le secteur de l'éducation était supérieure à 90 % en 2004 et restera supérieure à 80 % en 2007⁴¹. Enfin, les wilayas augmenteront leur contribution aux projets de barrage, qui passera de 30 à 50 % pendant cette période. Au regard de cette évolution, les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'eau doivent accorder une attention très particulière au suivi, à l'exécution et à l'évaluation du budget au niveau des wilayas. À cette fin, une section du présent chapitre est consacrée à la gestion budgétaire des wilayas et des communes.

L'Algérie a pris d'importantes mesures en vue d'assurer une gestion globalement rationnelle des dépenses publiques. La gestion budgétaire est définie par un cadre juridique et administratif relativement clair, qui est contenu dans la Loi-cadre budgétaire n° 84-17 (IMF 2005a). Les investissements projetés dans les hôpitaux et universités resteront centralisés, ce qui explique la faible hausse prévue du taux d'exécution du budget centralisé, mais leur somme est trop réduite et il existe des investissements déconcentrés pour les deux secteurs.

Les recettes exceptionnelles des hydrocarbures élargissent l'espace pour le financement du programme d'investissements publics de l'Algérie sans affecter la viabilité budgétaire à moyen terme (IMF 2005b,c). L'Algérie s'est montrée prudente dans la formulation de son budget. Malgré les prix pétroliers élevés, elle s'en est tenue à une estimation prudente des cours à 19 dollars le baril, quoique les prix moyens étaient supérieurs à 38 dollars le baril en 2004 et en 2005. Les excédents de recettes des hydrocarbures alimentent actuellement le Fonds de stabilisation des prix des hydrocarbures—le Fonds des régulations des recettes (FRR). La gestion saine des recettes des hydrocarbures avait des règles en vertu desquelles le fonds de régulation ne pouvait pas être utilisé que pour assurer le remboursement de la dette publique et non pour financer directement le déficit budgétaire hors hydrocarbures. Cependant, ceci a été modifié par la loi complémentaire du budget 2006 qui permet le financement direct du déficit budgétaire par le FRR (voir section D du chapitre 2). D'autre part, les autorités publiques ont mis au point un fichier central d'enregistrement de tous les comptes d'affectation spéciale de Trésorerie (en anglais, STAs). Ainsi, le processus budgétaire est en cours de modernisation (voir Annexe C et ci-après).

En dépit de ces efforts, la gestion budgétaire en Algérie, telle qu'évaluée selon les normes internationales, révèle des carences importantes. Les premières initiatives entreprises dans nombre de pays sont fragiles. Depuis la fin des années 90, le FMI et la Banque mondiale ont mis au point un outil d'enquête conjoint appelé Évaluation et plan d'action (AAP) pour l'évaluation des pratiques de gestion budgétaire à travers le monde (Banque mondiale 2003c), mais l'Algérie n'en avait aucun à ce jour. Aussi, pour la première fois, cette enquête utilise-t-

elle une série de 16 indicateurs portant sur les différentes étapes de la gestion budgétaire, dont sept étapes sur la formulation, quatre sur l'exécution, deux sur la communication des rapports, deux sur la vérification des comptes, et un sur la passation des marchés publics. L'enquête était conçue dans un premier temps pour aider les pays pauvres très endettés (PPTE) à identifier les principaux aspects de la gestion budgétaire où les dépenses de réduction de la pauvreté pourraient être mieux exécutées et suivies. En effet, cette évaluation constituait une condition d'admissibilité à l'allègement futur de la dette dont la conséquence serait d'accroître les financements disponibles pour la réduction de la pauvreté. De la même manière, l'Algérie voit également une augmentation de ses recettes avec la mise en service de son nouvel oléoduc pétrolier et une nette augmentation des ressources destinées au financement des investissements dans le cadre du PCSC.

L'application de cette enquête à l'Algérie fixe les données de référence et souligne les domaines où la gestion budgétaire mériterait d'être améliorée.

L'enquête AAP montre que l'Algérie ne respecte que 5 des 16 principaux critères de référence. Le FMI et la Banque mondiale considèrent que le système de gestion budgétaire d'un pays a besoin d'être considérablement amélioré si moins de 7 des critères de référence sont remplis. La performance de l'Algérie est particulièrement mauvaise à toutes les différentes étapes de la formulation, de l'exécution du budget, de l'établissement de rapports et de la passation des marchés.

- Formulation. L'Algérie utilise un système de classification obsolète. En outre, la couverture des activités de l'administration générale est insuffisante et il n'existe aucun cadre de dépenses à moyen terme. Il convient cependant d'émettre une nuance concernant l'un des trois éléments satisfaisants, à savoir le ratio global entre le budget exécuté et le budget approuvé la performance d'exécution par secteur varie dans une grande mesure, ce qui réduit la fiabilité du budget comme outil destiné à orienter la répartition des ressources par secteur.

- Exécution. La lenteur dans l'exécution ne s'explique pas par un rationnement de la trésorerie, mais est due à la lourdeur des procédures lourdes qui empêchent la clôture rapide de la période de fin d'exercice pour l'arrêt du budget (connu sous le nom de la Journée supplémentaire) et Selon les règles précédentes, pour financer les déficits budgétaires hors hydrocarbures, le gouvernement était obligé d'émettre de nouveaux emprunts et d'utiliser le FRR pour rembourser cette dette lorsqu'elle arrivait à échéance. Le FRR pouvait financer les déficits budgétaires, mais uniquement lorsque le prix du pétrole était inférieur à 19 dollars le baril.

L'ouverture du nouvel exercice, ce qui retarde l'affectation initiale des ressources de plus de trois mois. Si le Trésor sait combien de ressources budgétaires sont transférées aux Comptes spéciaux de trésorerie (désignés STA en Anglais) au jour le jour, ces fonds ne sont pas entièrement décaissés immédiatement ; au contraire, ils sont en partie gardés en dépôt parce qu'ils ne sont pas nécessairement exécutés par ces institutions. Ainsi, le Trésor est artificiellement à court de financement et doit lever des fonds afin de financer le déficit budgétaire hors hydrocarbures. Entre-temps, il y a des fonds non décaissés qui dorment dans les comptes d'affectation spéciale.

- Établissement de rapports. L'absence d'une consolidation rapide et virtuelle (en temps réel) du budget une fois exécuté, ainsi que les défaillances au niveau du contrôle financier, concourent dans une large mesure aux mauvais résultats enregistrés. Malgré les initiatives en cours visant à moderniser la gestion budgétaire, le budget est géré sur des bases de données multiples et séparées. Cette situation entraîne un décalage entre les différents systèmes de bases de données institutionnelles et des difficultés dans la consolidation de données fiables dans la base de données centrale située à l'office du budget. Ni les comptes budgétaires internes ni les comptes externes ne font véritablement l'objet d'un contrôle et il y a énormément d'interférences politiques de haut niveau dans le suivi des contrôles, ce qui empêche de présenter les cas soulevant des questions de fond ou d'appliquer des sanctions.

- Passation de marchés. L'étendue des investissements à effectuer et la hausse considérable du nombre de marchés à attribuer et gérer dans le cadre du PCSC invite au renforcement des entités et à l'amélioration du dispositif de passation de marchés et de gestion des marchés, dans le souci d'améliorer son efficacité et sa transparence et assurer l'exécution des investissements dans des conditions viables en termes de rapport coût-avantage, plus particulièrement en ce qui concerne les grands projets.

Évaluations de la performance de l'Algérie par rapport aux critères de référence internationaux en matière de gestion budgétaire et les raisons justifiant ces évaluations

1 (A). L'établissement des rapports budgétaires correspondent à la définition du secteur de l'administration générale du manuel du FMI, avec une couverture (en termes de valeur) d'au moins 95 %, financé ou non par le budget.

C Une note A C est attribuée si les rapports budgétaires concernent exclusivement les opérations de l'administration centrale. Ainsi, ils ne prennent pas en compte le reste des budgets de l'administration générale plus particulièrement les budgets infranationaux, régionaux ou locaux, l'administration et les entreprises publiques. Les transferts ex ante aux administrations infranationales sont autorisés, mais les rapports a posteriori ne sont pas permis

et ne prennent pas en compte les activités hors budget. 2 (A). Activités budgétaires hors budget : les activités du Gouvernement sont financées à travers des ressources extrabudgétaires, mais ces fonds représentent moins de 3 % du montant total des dépenses.

A Concernant les sources, il n'existe pas de liste ni d'informations complètes et fiables estimant les ressources extrabudgétaires, mais à première vue, elles ne semblent pas importantes. Les ressources extrabudgétaires identifiées représentent surtout les 20 % de recettes de TVA affectées aux administrations locales (les recettes affectées) équivalant à environ 1 % du PIB en 2005, et les ressources propres collectées par les comptes spéciaux de trésorerie, les programmes sociaux et le fonds routier. Les autorités prétendent que ces postes concernent des sommes plutôt réduites. S'agissant de la destination des fonds, aucun inventaire des dépenses fiscales, des passifs éventuels ou des activités hors budget n'est inclus dans les documents du budget présentés au Parlement.

3 (B). Le niveau et la composition des réalisations budgétaires est assez proche des crédits budgétaires initiaux (un B est attribué aux écarts compris entre 5 et 15 %) pendant au moins deux ans*. A Pendant la période 2001–04, les écarts globaux représentaient en moyenne 3 % de sous-estimation des dépenses lors de l'estimation du budget ordinaire et moins de 5 % lors de l'estimation du budget d'investissement (qui justifie la note A). Bien qu'il n'existe pas un schéma dominant de sous-exécution ou de sur-exécution pendant ces années, le budget d'investissement variait largement entre certains secteurs. 4 (A). Les rapports budgétaires comprennent des données à jour sur les flux de financement extérieur prêts ou dons— ex-ante et ex-post.*

A Les prévisions ex-ante et les rapports ex-post sur les décaissements au titre des emprunts et dons sont disponibles. Il se pose un problème mineur dû au fait que les rapports ex-post sur les dons ne sont ni établis dans les délais requis ni complets. L'enregistrement budgétaire des dons obtenus pendant l'exercice présente des retards et aucune directive de procédure claire, mais leur part du budget est négligeable depuis 2002.

5(B). Les dépenses budgétaires sont classées sur une base administrative, économique et sur une base détaillée par fonction et par programme.

C La classification économique en Algérie n'est pas totalement conforme aux normes internationales (ROSC 2005), ce qui correspond à une note C. Les budgets séparés sont établis concomitamment pour le budget ordinaire et le budget d'investissement, et leur système de classification ne concorde pas. Il n'existe aucune classification par fonction ou par programme.

6 (A). L'identification des dépenses de réduction de la pauvreté est claire, grâce à un fonds virtuel ou un fonds réel de lutte contre la pauvreté.

B Une note B est accordée si les dépenses de réduction de la pauvreté sont marquées au moyen d'une liste des transferts vers les programmes sociaux. Toutefois, ce ne sont que des transferts généraux sans mécanisme de suivi particulier permettant de surveiller ou de vérifier leur exécution en ce qui concerne les dépenses en faveur des plus démunis au niveau des organismes d'exécution, des wilayas ou des administrations locales en charge de ces programmes. Ceci en rajoute au morcellement du budget et à l'absence de classification par fonction et par programme qui constituent des obstacles majeurs à l'identification des dépenses en faveur des plus démunis.

7 (A). Les prévisions pluriannuelles de dépenses sectorielles sont intégrées dans le cycle de préparation du budget comme des plafonds indicatifs. B Il n'existe aucun cadre de dépenses à moyen terme (MTEF) officiel avalisé par le Gouvernement. Ceci étant, des mesures ont été prises en vue de la mise en place d'un CDMT et le ministère des Finances communique des prévisions triennales globales et approuve les autorisations pluriannuelles d'investissement sectoriel, ce qui justifie la note B. Ces renseignements ne sont communiqués qu'à titre d'information. Elles ne sont pas encore intégrées au cycle de formulation du budget. L'absence d'une classification par fonction et par programme empêche l'adoption de données de référence générales, aux niveaux inter- et intra-sectoriels. Exécution 8 (A). Pas de stock d'arriérés de paiement (ou très peu), et accumulation réduite d'arriérés au cours de l'exercice précédent.

A L'Algérie ne traîne aucun arriéré des années précédentes. Le pactole pétrolier a créé un vaste espace budgétaire pour le financement de ses programmes d'investissement. Elle a également effectué des paiements anticipés au titre de sa dette extérieure. Au contraire, deux problèmes mineurs se posent : la pratique de l'établissement de budgets supplémentaires au milieu de l'année (qui porte sur des ressources assez importantes) et l'affectation croissante de ressources nouvelles aux comptes d'affectation spéciale de Trésorerie, qui ne sont pas exécutées pendant l'exercice budgétaire et s'écartent de facto du principe d'un cycle budgétaire annuel.

9 (A). Le système de contrôle interne est efficace. B Il existe des contrôles financiers internes, ce qui justifie la note B, 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 de marchés et de financement fonctionnent de manière adéquate. Les rapports sur les cas de fraude sont rares. 10 (B).

Des enquêtes de suivi des dépenses publiques (PETS) portant sur les fonds sont effectuées à titre expérimental pour suppléer les insuffisances au niveau du contrôle interne en guise de solution intermédiaire. C Aucun PETS n'a été expérimenté ou mis en oeuvre. En outre, le système d'établissement de rapports budgétaires n'est pas bien outillé pour suivre les dépenses, ce qui explique la note C. Aucun mécanisme supplémentaire, tel que les PETS, n'existe pour suppléer les défaillances au niveau du contrôle interne. Aucune étude spéciale n'est effectuée sur les ressources parvenant jusqu'aux utilisateurs finaux ou aux prestataires de services dans les projets ou programmes sociaux du PCSC. 11 (A). Un rapprochement satisfaisant des comptes bancaires et budgétaires est effectué mensuellement.

A Les rapprochements des comptes bancaires sont facilités par le fait que toutes les opérations du Trésor sont enregistrées dans un compte principal unique à la Banque d'Algérie qui fournit des soldes quotidiens, ce qui justifie la note A. Cependant, on constate régulièrement des écarts entre les rapports d'exécution des dépenses par le Trésor (décaissement sur la base de la trésorerie) et le budget (sur la base des ordonnancements).

Communication de rapports 12 (B). Les rapports internes d'exécution du budget sont reçus dans les deux ou quatre semaines suivant la période concernée.

C Qu'ils soient annuels, trimestriels ou mensuels, les rapports sur l'exécution du budget sont irréguliers et très incomplets, ce qui explique la note C. Les retards dans la remise des rapports d'audit institutionnel par les unités dépensières peuvent persister bien au-delà de 3 mois. Les rapports provenant des unités d'exécution décentralisées sont inexistantes. 13 (A). La bonne classification des dépenses de réduction de la pauvreté se traduit par des rapports budgétaires réguliers en cours d'exercice.

C Étant donné que les classifications budgétaires sont très morcelées, discordantes et obsolètes, la communication de rapports sur les dépenses de réduction de la pauvreté est inexistante et une note C est garantie.

14 (A). Les opérations de routine sont enregistrées dans le système comptable principal dans les deux mois suivant la fin de l'exercice.

B Les états mensuels centralisés sont enregistrés dans les six semaines suivant la clôture de l'exercice (FMI 2005a), ce qui explique la note B. Les états mensuels déconcentrés établis par les trésoriers des wilayas peuvent prendre plus de temps. La période complémentaire pour arrêter le budget annuel, connue sous le nom de Journée

supplémentaire, n'a pas pris moins de trois mois en moyenne au cours des trois dernières années.

15 (B). Un document vérifié relatif aux résultats financiers doit être présenté au Parlement dans les 6 à 12 mois précédant la fin de l'exercice budgétaire.

C La Constitution donne à la Cour Nationale des Comptes le pouvoir de contrôler a posteriori les finances des administrations centrales et locales, ainsi que celles des services de l'État. Cependant, ce droit n'est pas exercé depuis 1997. Les contrôles externes sont effectués de manière ponctuelle. L'établissement du rapport annuel 2003 a pris plus d'une année et il n'est toujours pas publié. Le rapport annuel 2004 n'a toujours pas été publié. En plus, les documents vérifiés des unités d'exécution décentralisées sont inexistantes. Tout ceci justifie une note C .

Passation de marchés

16 (A). Le dispositif de passation des marchés publics favorise l'utilisation efficace et rationnelle des ressources publiques grâce à des règles claires qui favorisent la concurrence, la transparence et l'optimisation des ressources.

C Le dispositif de passation des marchés contient des règles peu précises et inadaptées et son application effective laisse à désirer ; les études (cahiers des charges) sont insuffisantes ; l'expertise externe est rare ; les procédures actuelles ne favorisent pas la concurrence (ministère des Finances, 2006), ce qui donne lieu à la note C. De nombreux cas de corruption suspectée ont été constatés dans les l'attribution des marchés publics, mais ont été peu suivis d'effet. Le nombre de critères de référence respectés (c'est-à-dire, le nombre de notes A)¹ .

Une analyse détaillée des procédures de contrôle en Algérie est attendue depuis bien longtemps et n'est pas le sujet abordé ici. Pour une évaluation officielle récente, se reporter à Ministère des Finances 2006.

Dans la même veine, les notes globales obtenues par l'Algérie en matière de gestion budgétaire sont inférieures à la celles d'un pays PPTE moyen. Le tableau 4.3 montre que l'Algérie enregistre de meilleurs résultats que la moyenne seulement sur trois indicateurs. Elle obtient des résultats similaires sur six autres indicateurs. Ses résultats sont moins bons sur les sept indicateurs restants. Ceci situerait l'Algérie dans le Groupe C des pays PPTE ayant des

¹ Source : ROSC et CFAA, et enquête des équipes de la BM. Notes : a/ Un seul astérisque (*) et la présentation en gras signifie que le critère de référence a été respecté. b/ Les notes sont traduites comme suit : A = Bon. B = Moyen. C = Médiocre.

systèmes de gestion budgétaire moins avancés. Vingt-et-un des 25 pays du Groupe C sont situés en Afrique subsaharienne. Cependant, si l'Algérie continue de faire de solides efforts dans le cadre de ses réformes budgétaires en cours, l'écart qui la sépare des pays PPTE plus avancés se réduira au cours des trois prochaines années. Ses réformes budgétaires actuelles sont loin d'être exhaustives et n'ont pas seulement besoin d'être accélérées. Elles doivent également être axées sur d'autres enjeux fondamentaux abordés ci-après. Une comparaison avec le processus des réformes budgétaires des pays PPTE illustre également les domaines de la performance budgétaire actuelle qui se révèlent relativement plus aisés à réformer .

1.3. EXAMEN DE LA GESTION BUDGETAIRE DANS L'ADMINISTRATION CENTRALE :

L'Algérie pourrait réaliser une performance bien meilleure à celle réalisée actuellement en concentrant son attention sur des aspects bien déterminés de sa gestion budgétaire. La section précédente fournit des éclairages précieux et des données de référence. La présente section souligne les défaillances majeures au niveau de la gestion budgétaire qui entravent particulièrement l'exécution des investissements.

Formulation du budget

4.10 Plusieurs insuffisances techniques et institutionnelles font sérieusement obstacle à une gestion budgétaire efficace en Algérie. Il s'agit notamment: a) d'hypothèses inexactes sur la formulation des budgets initiaux ; (b) des importantes réaffectations au milieu de l'année ; c) certaines activités hors budget et, plus particulièrement, les passifs éventuels, qui ne sont pas quantifiés ; d) d'un gradualisme, démarche par incréments par laquelle les allocations au budget ordinaire et, dans une certaine mesure, les affectations au budget d'investissement sont principalement décidés comme des ajustements semi-automatiques aux allocations du budget de l'année précédente, faisant ainsi de l'établissement du budget un exercice de formule simple ; e) une très longue période complémentaire (3 mois) pour clôturer les comptes à la fin du cycle budgétaire ; f) la multiplicité des comptes spéciaux de trésorerie destinés à contourner le cycle budgétaire annuel ; g) une bonne performance globale, avec des variations dans l'exécution sectorielle du budget d'investissement (se rapporter au Chapitre 3) ; h) l'absence d'un budget axé sur les résultats, ce qui se traduit par l'absence d'indicateurs physiques et financiers et, plus généralement ; et i) par l'absence d'un CDMT.

L'absence de règles budgétaires et l'existence d'hypothèses budgétaires largement sous-estimées et surestimées prévalent encore. Des objectifs budgétaires clairs ne sont pas définis, à l'exception du plafond imposé sur les avances de la Banque centrale. En outre, il n'y a aucune analyse détaillée des programmes ou projets de dépenses, ni d'étude concernant leur

viabilité à moyen terme. Le budget n'analyse pas la sensibilité des estimations à l'évolution des variables économiques telles que le prix du baril de pétrole (FMI 2005a). Les hypothèses macroéconomiques irréalistes influent sur le processus budgétaire. Aucune modélisation macroéconomique ou budgétaire élaborée n'est employée pour la conception des scénarios fiscaux et budgétaires. Les estimations ne servent que de guides approximatifs. Cependant, le gouvernement publie une description détaillée de sa série d'hypothèses macroéconomiques (ce qui est appelé cadrage). Dans la pratique, les écarts par rapport aux taux de croissance prévus du PIB (en dessous de 5 %) ont été inférieurs à ceux du taux d'inflation (au-dessus de 50 %) au cours des deux dernières années (Tableau 4.4). Les écarts relatifs aux variables budgétaires ont considérablement augmenté. Du côté des recettes, s'il est vrai que la sous-estimation des recettes fiscales a été inférieure à un taux raisonnable de 10 %, la sous-estimation des recettes des hydrocarbures a été importante, oscillant entre 38 et 55 %. Cependant, cette dernière sous-estimation est surtout une conséquence de la décision officielle de maintenir le prix de 19 dollars le baril comme le prix de référence du budget. Du côté des dépenses, la sous-estimation des dépenses ordinaires est demeurée en dessous d'un niveau acceptable de 10 %, mais la surestimation des dépenses d'investissement révèle une augmentation marquée, de 11 % en 2004 à 44 % en 2005 (en ce qui concerne le budget complémentaire qui est approuvé en milieu d'exercice).

La pratique qui consiste à établir des budgets supplémentaires (appelées complémentaires) en milieu d'année est largement appliquée et répandue – non pas en nombre, mais par l'importance des ressources supplémentaires. En 2004, les ressources ajoutées à titre de budget supplémentaire étaient marginales ; en 2005, elles représentaient une hausse de 18 % par rapport au budget initial affecté aux dépenses ordinaires et d'investissement. Le fait d'ériger en règle l'élaboration de budget supplémentaire réduit l'importance du budget initial approuvé par le Parlement, suscite au sein des ministères des espoirs quant à l'obtention de ressources supplémentaires en milieu d'année et aboutit à un réajustement des dépenses publiques, parfois de manière significative pour certaines entités en milieu d'exercice. L'établissement des budgets supplémentaires a une autre signification importante : il modifie les priorités budgétaires déplaçant les ressources à l'intérieur des postes de dépenses. Certes, dans la plupart des cas, il faut une justification raisonnable pour le faire. Cependant, l'ampleur significative de l'augmentation du budget 2005 autorise à penser que l'introduction d'une réserve pour éventualités pourrait être une solution plausible si elle est maintenue dans des limites raisonnables. Par ailleurs, même si des budgets

supplémentaires sont approuvés, les ministères ont une capacité d'absorption limitée pour l'exécution de leurs budgets d'investissement complémentaires, ce qui a été le cas en 2005.

L'une des difficultés dans la formulation du budget a trait à l'existence de ressources hors budget (les recettes affectées surtout) et plus particulièrement de passifs éventuels non dûment quantifiés. L'affectation des recettes de TVA aux administrations infranationales n'est pas nécessairement une mauvaise pratique car elle garantit un flux constant de ressources. Cependant, cela favorise le morcellement du budget qui réduit la capacité du gouvernement d'établir un ordre de priorité entre les politiques et les dépenses.

- Il y a beaucoup d'impôts fiscaux et parafiscaux qui sont affectés à des STA et qui ne sont pas quantifiés, par exemple, la taxe sur les camions en surcharge (ce qui est appelé charge à l'essieu pour l'entretien des routes) et les taxes environnementales appliquées aux hôpitaux et industries polluants.

- Les autres passifs hors budget ou passifs éventuels peuvent être assez importants. Il n'existe aucune estimation quantifiable des dépenses fiscales, des subventions et garanties implicites, et des activités quasi-budgétaires des banques publiques. De plus, plusieurs entités gouvernementales (Sonelgaz, Banque Algérienne de Développement, Algérie Télécom, et autres) Parfois, l'impact du financement supplémentaire peut même aller au-delà de simples hausses et réaffectations budgétaires. Le lancement du LFC 2005 représentait le passage d'une position modérée à une position plus expansive dans les politiques de dépense.

- En ce qui concerne les recettes des hydrocarbures, les ressources de la Sonatrach sont exceptionnellement bien contrôlées et une partie de ces ressources sert à alimenter le FRR ; cependant, c'est loin d'être le cas avec les entreprises publiques algériennes.⁴⁵ Les ressources du FRR sont définies en deux étapes : premièrement, environ 2/3 des revenus d'exportation d'hydrocarbures de la Sonatrach et d'autres compagnies étrangères alimentent le budget ; et deuxièmement, sur ces ressources, tout montant supérieur au prix de référence de 19 dollars alimente le FRR.

4.14 Le processus budgétaire est archaïque et morcelé car, dans la pratique, l'Algérie est doté de deux budgets. Le budget de fonctionnement est classé, de par sa nature, comme un budget administratif et financier, tandis que le budget d'investissement est classé par secteur et sous-secteur. En terme pratique, cette division empêche une bonne programmation conjointe des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement (voir le chapitre 3). Par ailleurs, l'absence d'une planification opérationnelle ou programmatique empêche l'établissement d'un lien entre les ressources et des objectifs de politique sectorielle spécifiques.

4.15 La programmation budgétaire est inertielle, mais pas par manque d'espace budgétaire. L'inertie budgétaire peut être considérable et due à la rigidité du budget. Cependant, ce n'est pas le cas en Algérie. En 2005, environ 2/3 du montant total des dépenses budgétaires était rigide, réparties comme suit : 23 % pour les salaires et les pensions des Moudjahidines, 15 % pour le service de la dette, et 27 % pour les transferts. Selon les normes internationales, un ratio de rigidité budgétaire situé à ce niveau est considéré comme étant faible⁴⁶. Ceci laisse une grande flexibilité dans d'importantes composantes du budget algérien, notamment en ce qui concerne les biens et services et les dépenses en capital. Ainsi, l'inertie budgétaire trouve plutôt son origine dans les pratiques budgétaires traditionnelles. La programmation budgétaire est inertielle lorsque son affectation à des postes budgétaires pour l'année $n+1$ augmente selon un taux de croissance constant (souvent l'inflation) par rapport à son affectation pour l'année n . Si l'on se réfère par exemple au rapport présentant la loi de finances 2004, les dépenses de fonctionnement pour 2005 et 2006 ont été calculées en prévoyant une hausse de 2 % par an (FMI, 2004a).

Selon les autorités gouvernementales, la hausse convenue pour la plupart des dépenses de fonctionnement était de 3 % en 2005. L'inertie budgétaire est également souvent appliquée aux dépenses d'investissement, et plus fréquemment aux projets en cours. Cependant, ces dernières années, les autorités du ministère des Finances ont réexaminé les différentes enveloppes budgétaires allouées aux projets PSRE en cours et aux projets PCSC à venir. Les tentatives pour rompre avec l'inertie budgétaire se heurtent à trois limites importantes. Premièrement, la reprogrammation des réaffectations budgétaires pour les projets au cours de l'année $n+1$ s'effectuent sans avoir une idée précise de leur degré d'exécution physique et financière au cours de l'année n . Deuxièmement, les premières directives budgétaires communiquées autour du mois d'avril de l'année n ne prévoient pas de plafonds prédéterminés par institution, par secteur et par projet. Ceci impose au Directeur de l'office du budget d'engager de très longues négociations en juin et en juillet. Troisièmement, la programmation budgétaire devient totalement inutile dans le cas où l'exécution des projets est déconcentrée, ne laissant ainsi à l'administration centrale aucun moyen de contrôler l'exécution qui est décidée par les autorités régionales (walis) au niveau des wilayas.

L'absence d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) bien conçu est une faille majeure au coeur de la stratégie d'investissement du gouvernement. Un CDMT est un instrument essentiel grâce auquel le gouvernement peut clairement définir ses priorités de dépenses stratégiques dans les 45 D'après Jeune Afrique (No.2373, July 2-8, 2006), 221 entreprises publiques ont déjà été privatisées, et il reste un total de 950.

L'on considère que les ratios de rigidité budgétaire « élevés » sont les ratios supérieurs à 80 %, que l'on retrouve le plus souvent dans la plupart des pays de l'Amérique latine et des PPTE. limites d'une enveloppe de ressources budgétaires viable. Un CDMT vise trois objectifs:

Amélioration de la performance macroéconomique, plus particulièrement de la rigueur budgétaire ; meilleure répartition des ressources entre les secteurs et à l'intérieur des secteurs ; et utilisation plus rationnelle des ressources publiques. Les objectifs complémentaires sont, entre autres : une meilleure prévisibilité budgétaire pour les ministères d'exécution ; une responsabilité politique accrue en ce qui vis-à-vis des résultats des dépenses publiques grâce à un processus de décision plus légitime et le renforcement de la crédibilité des décisions budgétaires par la prise en compte effective des contraintes politiques qui ont été exprimées en amont.

L'absence d'un CDMT révèle l'absence d'un cadre stratégique permettant aux dépenses d'être inspirées par les priorités de politique générale et tempérées par les réalités budgétaires. Un CDMT combine, d'une part, une enveloppe de ressources budgétaires fixée du sommet à la base et, d'autre part, des affectations des ressources disponibles effectuées de façon rationnelle et dans un souci d'économie, décidées de la base au sommet, et dans le cadre d'une programmation budgétaire pluriannuelle. L'enveloppe de ressources fixée du sommet à la base (souvent connue sous le nom « plafond de dépenses ») est fréquemment déterminée par un modèle macroéconomique qui établit une projection des plafonds budgétaires et une estimation des recettes et des dépenses ciblées pour les prochaines années (le plus souvent les trois prochaines années). À ce titre, elle impose une définition préalable des priorités nationales. L'approche de la base au sommet (souvent désignée sous le nom de « dépenses minimum plancher ») résume l'évaluation des secteurs concernant leurs principales priorités de programmes et de projets, en ayant en vue l'optimisation des enveloppes minimales. Tandis que l'approche du sommet à la base est conjointement déterminée par les autorités budgétaires et celles de la Banque centrale, les pays comme le Brésil et l'Ouganda ont mis au point une approche ascendante du CDMT à travers un processus participatif en associant les administrations infranationales et la société civile. Comme cela est démontré à l'encadré 4.1, un CDMT couvre essentiellement six étapes. La variante la plus fréquente de cette approche commence par une phase d'expérimentation dans un nombre déterminé de ministères, comme c'est le cas en Algérie. Le succès de l'expérience pilote est nécessaire pour que la programmation à moyen terme puisse acquérir une plus large crédibilité.

1. Élaboration d'un cadre budgétaire macroéconomique. Un modèle macroéconomique qui incorpore des projections de recettes et de dépenses à moyen terme (pluriannuel).

2. Élaboration de programmes sectoriels. Accord sur les objectifs sectoriels, les résultats et évaluation des activités, élaboration de programmes et de sous-programmes et estimation préliminaire des coûts.

3. Élaboration de cadres de dépense sectoriels (SFE). Analyse des arbitrages intra-sectoriels et intersectoriels.

4. Définition des enveloppes de ressources par secteur. Fixation de plafonds budgétaires annuels et à moyen terme.

5. Élaboration de budgets sectoriels. Sélection de programmes clés annuels et à moyen terme (avec des montants plancher) au niveau des secteurs, faisant ainsi correspondre les priorités intra-sectorielles spécifiques avec les plafonds budgétaires généraux.

6. Approbation finale des autorités politiques. Présentation d'estimations budgétaires au gouvernement et au parlement pour approbation.

***** Exécution et suivi du budget :**

La Journée supplémentaire qui clôture chaque année le processus budgétaire dépasse actuellement trois mois (et pour clôturer le mois, plus de 10 jours). Ainsi, le processus d'exécution effective du budget de l'exercice ne démarre que plus de trois mois après le 1er janvier. En outre, la renégociation tardive des documents 'annexes budgétaires contenant les affectations spécifiques ne permet pas la disponibilité des crédits en début d'exercice.

Le fait que les ordonnateurs ne prescrivent pas de nouveaux crédits pendant l'ouverture trésorerie en Algérie artificiellement de graves problèmes de trésorerie qui ont une incidence sur le cycle d'exécution. Au lieu de régler le problème à sa source, les autorités y ont paré en créant une autre distorsion, à savoir l'expansion significative des comptes d'affectation spéciale de Trésorerie.

Dans la pratique, les STA servent à contourner l'interdiction de reporter la loi de finances en maintenant les crédits annuels au-delà du cycle budgétaire. Ceci explique pourquoi le nombre de ces reports et le volume des ressources transférées par ce moyen sont en augmentation. Les STA sont créés par une loi des finances et sont soumis à des règlements bien définis. Il y a six types de STA pour a) les services commerciaux de l'État, b) les fonds affectés, c) le financement des avances du Trésor, d) les prêts, e) les transactions avec des gouvernements étrangers ou les prêts et, f) les participations et les obligations. Les règlements exigent que les opérations sur ces comptes (à l'exception des services commerciaux de l'État) soient gérées comme des opérations budgétaires générales. Ils sont plafonnés à un niveau de

découvert maximum et doivent être annexés au projet de loi des finances et être accompagnés d'un rapport détaillé sur leur mode de fonctionnement. Néanmoins, ces règlements n'ont pas été mis en application, ce qui ne favorise pas suffisamment la transparence sur les opérations des STA. Le Parlement n'est pas informé du montant total des dépenses et recettes prévues ou réalisées sur ces comptes (IMF, 2004a). Les STA ont été également utilisés comme moyen de prévenir des déficits de trésorerie artificiels pendant les premiers mois de l'exercice budgétaire. Ainsi, de façon tout à fait prévisible, les autorités publiques ont décidé en 2005 de placer un montant significatif des ressources approuvées au titre du PCSC sous la gestion des comptes d'affectation spéciale. En conséquence, les STA sont rapidement en train de gagner du terrain. Entre 2000 et 2005, leur nombre a presque doublé, passant de 18 à 32 %, tandis que le montant des transferts à partir du budget a triplé, passant de 88 milliards de DA à 268 milliards de DA (Graphique 4.2) 47. Les autorités sont conscientes de ceci, et ont amélioré de façon significative la qualité et l'enregistrement des données, ce qui permet un meilleur suivi de leurs opérations.

L'État est probablement en train de payer des primes implicites aux fournisseurs en compensation pour ses carences en matière de gestion de la trésorerie. L'État est réputé être un mauvais payeur (ministère des Finances, 2005). Les opérations sont enregistrées selon la méthode de la comptabilité de caisse modifiée qui permet de prendre en compte certains postes en attente de règlement (IMF, 2005). Aucun suivi n'est assuré concernant le délai précis de règlement⁴⁸. En dehors de l'irrégularité (par exemple, en ce qui concerne les salaires), les ministères ont pointé les retards dans le règlement des obligations qui sont de nature à donner le plus souvent de l'État l'image d'un parasite aux yeux des fournisseurs. Cela peut entraîner une surfacturation des prestations rendues. Souvent, la mauvaise performance du système bancaire sert de justification, lorsque les retards dans la « compensation » des virements bancaires atteignent environ deux mois en moyenne (ministère des Finances, 2005). Le nombre réel des STA est plus élevé. En effet, le rapport Ministère des Finances 2006 a dénombré au total 64 STA pour 2005, tout en reconnaissant que 22 des STA existants n'obéissent pas à une structure comptable conforme à la loi. Les dépenses sont enregistrées sur la base des ordres de paiement et non sur la base des décaissements.

La fiabilité du budget est bonne, quoique les réaffectations désignent implicitement les « gagnants » et les « perdants ». En examinant quatre années de dépenses ordinaires effectivement exécutées par rapport aux dépenses initialement inscrites au budget, plusieurs constats notables se dégagent (Tableau 4.5). Premièrement, la fiabilité du budget est très bonne (le montant total des dépenses effectives représentait 103 % des dépenses inscrites au

budget). Deuxièmement, il n'y a pas un schéma clair des excédents de dépenses ou de sous-utilisation des fonds, ni au niveau institutionnel, ni par période. Troisièmement, on note une nette persistance des excédents de dépenses ou des sous-utilisations de fonds par les différents secteurs. Les secteurs affichant un excédent de dépenses supérieur à 15 % sont : les services du chef du gouvernement, les charges communales, les travailleurs et la sécurité sociale et la présidence de la République. Les secteurs présentant un volume important de fonds sous-utilisés sont le plus souvent ceux de la pêche, des technologies de l'information et des postes, les relations avec le parlement, ainsi que l'énergie et les mines. Pour sa part, le chapitre précédent a examiné la fiabilité des dépenses d'investissement, où un taux d'exécution globale de 95 % était considéré comme acceptable entre 2001 et 2004, quoique avec de grandes variations entre les secteurs.

Le manque d'indicateurs de performance et de suivi des objectifs de dépenses révèle l'absence d'un cadre budgétaire axé sur les résultats. Le suivi de l'exécution du budget est un processus de longue haleine et se limite à la vérification des crédits, à l'observation appropriée des procédures et à la régularité des documents (avec approbation des bons de commande et contrôle financier pour les dépenses). La présentation du budget est extrêmement simple. Elle ne contient ni ratio budgétaire, ni indicateurs physique et financier. L'absence d'un CDMT qui établirait le lien entre les priorités de dépenses et les politiques gouvernementales, empêche également le gouvernement d'affecter les ressources conformément à ses objectifs à long terme. Il est donc presque impossible d'envisager des arbitrages budgétaires s'appuyant sur des politiques clairement définies et des propositions alternatives de coûts. De même, le respect des normes dans l'engagement des ressources (telles que réparties entre les secteurs et à l'intérieur des secteurs) ne peut être contrôlé par rapport à des indicateurs de résultats correspondants.

Les défaillances en matière de suivi et de communication de rapports entraînent une transparence budgétaire limitée. L'Algérie n'a encore participé à aucune étude comparative rigoureuse de la gestion budgétaire. Elle n'est donc pas officiellement classée au plan de ses pratiques budgétaires globales⁴⁹. Il serait très utile que l'Algérie participe à des classements mondiaux mis au point récemment. Il y a le classement officiel de l'OCDE et de la Banque mondiale. Il couvre l'ensemble des pays du monde et prend en compte les problèmes de formulation, d'exécution, de contrôle comptable, de suivi, de ⁴⁹ En fait, l'Algérie a à peine répondu à deux des sept sections du questionnaire 2003 de l'OCDE.

2 : REMEDIER AUX INSUFFISANCES DES INFRASTRUCTURES EN MATIERE DE TRANSPORTS ET TRAVAUX PUBLICS