

## **INTRODUCTION ;**

De nombreux ouvrages et manuels traitent de la question des finances publiques. Ces publications abordent essentiellement les problématiques (légales et réglementaires) de droit budgétaire. Si celles-ci constituent des outils indispensables aux étudiants et aux praticiens, elles restent difficilement accessibles à un public qui souhaite disposer d'un instrument immédiatement utilisable lui permettant de mieux appréhender l'environnement des finances publiques dans un cadre pratique et plus opérationnel

Trois constats sont à l'origine de ce projet :

- la rareté d'ouvrages francophones en matière de gestion des dépenses publiques dans les pays en développement ;
- une approche de la gestion des dépenses publiques restrictive (droit budgétaire / approche axée sur les systèmes et les processus sans analyser leur contribution à la mise en oeuvre des politiques publiques) ;
- le sujet de la gestion des dépenses publiques trop souvent abordé selon la vision du ministère des Finances et les objectifs qu'il poursuit, et non en fonction de celle des ministères techniques, qui sont les utilisateurs des systèmes en place pour mettre en oeuvre leur politique publique.

Notre étude doit permettre de répondre à trois objectifs : fournir des repères sur les systèmes de gestion des dépenses publiques et la manière dont ils contribuent à la réalisation des politiques publiques ; structurer la démarche d'analyse des systèmes de dépenses publiques pour mieux en appréhender les forces et les faiblesses, dans une logique d'amélioration de l'efficacité de la dépense et de la fourniture des services ; prendre du recul sur les grandes réformes en matière de gestion des dépenses publiques dans le contexte de la mondialisation et éclairer sur les déterminants clés pour leur réussite.

Un bon système de gestion des finances publiques est indispensable pour la mise en oeuvre des politiques nationales et la réalisation des objectifs de développement. S'il n'est certes pas suffisant, un système de gestion des finances publiques transparent et organisé contribue à faciliter la réalisation de ces objectifs. La viabilité de la politique budgétaire et la qualité des politiques publiques sont capitales pour atteindre les objectifs de ces politiques publiques.

L'objet de cette étude est de décrire les systèmes de dépenses publiques au vu des principales étapes du cycle budgétaire, d'examiner comment les systèmes de gestion des

dépenses publiques (et leur évolution) contribuent à améliorer l'efficacité de la dépense et la fourniture efficiente de services par l'Etat, et poser la question de l'équilibre à trouver entre les différents objectifs poursuivis par les systèmes de gestion des finances publiques, sachant que ces derniers peuvent parfois paraître contradictoires (contraintes macroéconomiques et réduction de la pauvreté, par exemple).

La dépense publique doit être replacée dans un vaste contexte comprenant : l'ensemble des systèmes économiques, sociaux et politiques nationaux ; l'approfondissement de la démocratie et de ses exigences de transparence et de « redevabilité » (rendre compte et rendre des comptes) ; les politiques publiques nationales pour la réalisation des objectifs de développement, d'équité et de stabilité macroéconomique ; les divers outils de gestion publique, qui doivent viser à une mise en oeuvre efficace des politiques publiques.

Les procédures de programmation des dépenses à moyen terme et de préparation du budget annuel doivent être unifiées. Elles doivent viser à introduire les contraintes financières dans le processus budgétaire et à encourager les ministères sectoriels à établir des priorités entre leurs programmes et activités. Dans certains pays en développement, les CDMT sectoriels sont préparés isolément du budget. Ces CDMT présentent souvent des besoins de financement non couverts par les ressources attendues . Ils visent alors à être des plaidoyers auprès du ministère des Finances ou des bailleurs de fonds pour mobiliser des financements additionnels visant à appuyer la stratégie du secteur. De tels exercices ont leur utilité, mais, quelle que soit leur dénomination, ils ne doivent pas être confondus avec les CDMT visant à renforcer l'établissement des priorités dans le respect des contraintes financières et à donner de la prévisibilité aux gestionnaires.

Faut-il rappeler que durant ce dernier siècle, et plus particulièrement entre la seconde guerre mondiale et la fin des années soixante dix, le secteur public a connu une expansion formidable. Sa taille, mesurée au rapport entre les dépenses publiques totales et le produit intérieur brut, a pour le moins triplé, voire quintuplé dans certains pays, pour atteindre aujourd'hui, dans les pays de l'OCDE, entre 40 et 60. L'omniprésence actuelle de l'Etat dans la vie économique et sociale se manifeste d'une double façon :

-il fournit à la collectivité des prestations innombrables et souvent très coûteuses dans des domaines aussi variés que la défense du territoire et la sécurité intérieure, la prévoyance vieillesse, la santé, l'éducation, la recherche, les transports, les télécommunications, l'approvisionnement du pays en énergie, ainsi que la préservation de l'environnement ;

-il intervient continuellement sur le fonctionnement de l'économie marchande au moyen de mesures réglementaires ou financières pour en fixer les règles du jeu et en corriger les déficiences. Ces interventions ont un caractère soit strictement réglementaire, lorsqu'il arrête par exemple des normes maximales de pollution admissible, soit financier, quand-il s'efforce de modifier la distribution des revenus par le prélèvement d'un impôt progressif sur le revenu ou qu'il subventionne les collectivités locales pour les inciter à épurer les eaux usées.

Cette intense activité du secteur public joue un rôle économique considérable. L'Etat recourt non seulement abondamment aux ressources économiques limitées que sont les facteurs de productions (travail, capital, sol, ressources naturelles, énergie et ressources humaines) et aux biens et services produits par le secteur privé, mais il opère aussi d'importants transferts de revenus entre différents groupes de la population, les générations et les régions. De plus, son activité législative a des répercussions considérables, même si elles sont moins visibles, dans le domaine économique et social.

**Questions et suppositions :**

Il n'est pas étonnant dans ces conditions que le rôle comme les moyens d'action de l'Etat préoccupent la communauté et soient l'objet de débats politiques souvent passionnés.

Question principale de la problématique :

***Quel est l'impact de la mondialisation sur l'évolution de la politique des dépenses publiques en Algérie ?***

Le débat public soulève un ensemble impressionnant de questions de fond :

- -Quelles taches doivent être confiées à l'Etat et lesquelles est-il préférable de laisser ou de redonner au secteur privé ?
- -Doit-il produire lui-même les prestations qu'il fournit ou peut-il en confier la production à des entreprises privées ?
- -Comment étatiser des entreprises privées ou au contraire privatiser des entreprises publiques ?
- -Le budget public doit –il être mis au service de l'équilibre macro-économique ?
- -Comment arriver à une allocation optimale des ressources publiques ?
- - Quelle est l'impact du rôle économique de l'Etat sur la croissance économique.
- Quelle évolution du rôle économique de l'Etat avec les nouvelles données de la mondialisation ?

Alors que de profonds bouleversements agitent la planète sur les plans économiques, politiques et social, en particulier l'effondrement du communisme, la globalisation de l'économie et le renforcement de la concurrence, ces questions de l'économie et le renforcement de la concurrence, ces questions ne sont pas seulement le fait d'universitaires en mal de théories, mais ont une réalité bien tangible : d'une part, il est devenu important que l'Etat remplisse ses missions avec efficacité, d'autre part, il est apparu que ce dernier n'est plus en mesure d'assumer financièrement tous les engagements qu'il a pris durant les années de forte expansion.

**Objectifs et Aspects scientifiques de l'étude :**

Le but de notre étude est de permettre de comprendre le rôle de l'Etat dans une économie de marché en examinant ses fonctions de correction de lacunes de marché, de redistribution des revenus et de stabilisation de l'activité macroéconomique pour qu'à la fin, on sera en mesure d'identifier les différents instruments susceptibles d'être utilisés par l'Etat et d'en évaluer les effets économiques et sociaux. On sera également capables de déterminer quelles sont, parmi les diverses formes possibles d'intervention du secteur public, celles qui sont en mesure d'atteindre les objectifs visés en matière d'allocation des ressources, de distribution des revenus ou de stabilisation de l'activité économique de la manière la plus efficace possible (au coût le plus bas possible pour la collectivité). par rapport au études antérieures, on pourra d'un autre coté avoir un aperçu sur l'évolution du rôle macro-économique de l'Etat avec les nouvelles données de la mondialisation, et quel impact aura-t-il sur la croissance économique. L'adhésion de l'Algérie à l'organisation mondiale du commerce et l'entrée en vigueur de l'accord d'association avec l'union européenne peuvent changer beaucoup de choses dans le délai de maturation des fonctions de l'Etat et surtout ce rôle économique en général.

**Structure du travail :**

Dans la réalité de tous les jours, la gestion du secteur public, comme d'ailleurs la conduite du secteur public en général, sont nettement dominée par les doctrines des partis politiques et les intérêts des groupes de pression, et ne s'appuie que faiblement sur un examen rigoureux. Et pourtant, diverses disciplines scientifiques, et en particulier l'économie politique, ont beaucoup à apporter en mettant en évidence les vrais problèmes et les forces qui agissent dans l'ombre, deux conditions nécessaires, si ce n'est suffisantes, pour une action

rationnelle. La contribution de l'économie politique dans notre étude portera avant tout sur les trois points suivants :

1. -l'identification et la description de l'activité publique et de ses répercussions sur l'économie et la société avant et après la mondialisation;
2. -la mise en évidence des relations de cause à effet et de leurs mécanismes.
3. -l'amélioration de l'efficacité des politiques suivies, grâce à une meilleure connaissance de ces mécanismes EN Algérie et ailleurs..

Le domaine de l'analyse économique consacré tout particulièrement à l'étude de l'Etat, acteur économique, est plus couramment désigné par les appellations d' « économie publique » ou de « finances publiques », la première couvrant un champ plus vaste que la seconde. L'économie publique s'est affirmée comme un domaine spécifique de l'économie politique au cours des quarante dernières années. Cette éclosion plutôt tardive tient à différents facteurs, mais surtout au fait que les questions qu'elle examine n'avaient pas la même actualité parce que le secteur public était nettement moins développé et parce que la doctrine libérale opposée à trop d'Etat était toujours prédominante. Au XIX e siècle, le thème qui retenait véritablement l'attention des économistes était la juste répartition de la charge fiscale. Même si l'histoire de la pensée économique a produit d'intéressantes contributions, ce n'est qu'après la seconde guerre mondiale que l'économie publique est devenue un sujet de recherche à part entière, sous la double influence de l'expansion de l'Etat et du rapide développement de la science économique. Le regain d'intérêt pour la doctrine libérale et le marché consécutif aux bouleversements mentionnés ci-dessus vient de relancer de manière assez spectaculaire l'intérêt pour L'Etat, acteur économique : les acquis analytiques sont réinterprétés à la lumière du nouveau paradigme idéologique et une attention particulière est accordée à l'utilisation des enseignements de l'analyse économique sur le choix des instruments de la politique publique et sur la gestion du secteur public.

Si, de façon générale, l'économie publique examine la nature et les conséquences économiques des prestations, des interventions, du financement, ou encore de l'organisation de l'Etat, les limites de son domaine demeurent floues. Premièrement, elles dépendent du champ d'investigation des autres branches de la science économique. Lorsque ces dernières sont fortement développées comme la théorie monétaire, la théorie du commerce international ou la théorie de l'organisation industrielle et des marchés, elle leur cède le pas. Deuxièmement, l'économie publique attache une importance particulière à des problèmes

spécifiques, qui revêtent à eux seuls un intérêt particulier, mais qui n'ont que peu retenu l'attention de l'économie politique traditionnelle : Citons à ce titre les questions de l'environnement, de l'énergie, des transports, de l'éducation ou encore de l'économie souterraine, ces questions qui n'ont pas été étudiées après la mondialisation et que nous essaierons de traiter avec les nouvelles données. Enfin, elle innove, en examinant avec ses propres outils, la formation des choix politiques, un sujet qui relève par définition des sciences humaines voisines, en particulier de la science politique.

L'économie publique, en tant que discipline scientifique centrée sur l'étude de L'Etat, acteur économique, constitue donc un sujet très vaste et diversifié. Dans notre étude, qui se veut une introduction à la matière, en présente et analyse les principaux aspects et expose les outils d'investigation les plus courants. En d'autres termes, elle propose un modèle de réflexion qui permet de mieux comprendre l'activité économique de l'Etat surtout avec les changements survenus après la mondialisation.

La première façon -la plus répandue- de faire un bilan de la transition est de dresser un état des lieux en termes d'indicateurs classiques renvoyant aux performances réalisées par les pays depuis qu'ils ont mis en place les politiques dites de stabilisation, premier élément de la stratégie de transition vers le marché. Composées de mesures de libéralisation (des prix, des activités, du commerce, du change) et de rigueur (monétaire, budgétaire, salariale, externe), ces politiques ont débouché sur des chutes de production et des déséquilibres prononcés.

Le travail ici consiste tout d'abord à préciser, pays par pays, la rapidité, l'intensité et la cohérence de ces politiques de stabilisation et à relever, au fil du temps, l'évolution des indices (globaux et sectoriels) de production ainsi que de ceux qui révèlent les divers déséquilibres (inflation, chômage, déficit budgétaire, solde des opérations courantes). Une des observations qui permet cette présentation est la variété des situations nationales. Elle montre également le lien très clair qu'il y a entre la mise en place de politiques de stabilisation cohérentes d'une part, la reprise de la croissance et la maîtrise des équilibres macro-économiques d'autre part.

De la même façon, l'absence de stabilisation macro-économique dans beaucoup de pays rend encore peu assurée l'identification précise des parties du tissu économique à rénover. D'où la pertinence et l'importance du débat sur la protection des entreprises notamment du secteur industriel et, plus largement, sur la mise en place de politiques structurelles nationales. Dans le champ de la transformation économique, ce facteur joue un

rôle non négligeable. On en voudra pour preuve l'importance prise par la réflexion sur l'histoire économique d'avant la période socialiste, sur les législations alors en vigueur, etc...

La transition est un changement visant à réaliser une allocation des ressources plus efficiente socialement et économiquement. Ce bouleversement systémique nécessite que soient réalisées trois transformations centrales. Il y a d'une part les techniques de l'allocation de ressources (monnaie, prix, ...). Il y a d'autre part la répartition du pouvoir d'allocation de ressources entre les agents (privatisation, intermédiation, décentralisation). Il y a enfin l'adoption d'un nouveau regard de la société sur les règles et les implications de la nouvelle modalité d'allocation de ressources. Dans tous les pays, cette triple modification (technique, institutionnelle, culturelle) est amorcée.

Mais le problème essentiel est que le délai de maturation et de stabilisation de chacune d'entre elles est variable dans le temps, relativement bref pour la première, plus long pour la seconde et surtout la troisième. De ce décalage dans les temps de maturation naissent les troubles, les incertitudes et le retard dans la mise en évidence de l'efficacité du changement, et donc les risques de sa remise en cause ou de sa dérive. Pour l'heure, il ne semble pas que ces risques puissent aller jusqu'à revenir vers l'arrière. Mais les dérapages nés de la déception, eux, ne sont pas exclus. Le maintien de l'assistance occidentale est, de ce point de vue, plus que jamais nécessaire.

**Etat des connaissances- études antérieures :**

- Yahia Denideni, « la pratique du système budgétaire de l'état en Algérie » ,Office des Publications Universitaires ,Alger 2002.
- Myriam Akhdadache, « Le contrôle de l'exécution des dépenses publiques ;Essai de contribution à une meilleure gouvernance financière publique » ;these de doctorat, université Paris 1,2006.
- Mohamed harakat ; « Gouvernance/ gestion publique et corruption » ; Diwan Rabat 2006.
- Revue des dépenses publiques en Algérie- Banque Mondiale 2007.

**Les limites du travail :**

Notre étude s'étendra sur l'évolution de la politique des dépenses publiques en Algérie pendant la période 1999-2014.

**Méthodologie de travail :**

---

## ***INTRODUCTION ;***

La première partie introduit l'économie publique dans sa double caractéristique de secteur économique et de domaine de spécialisation de l'économie politique. On va essayer de présenter trois parties se résumant comme suit

- Une première partie réservée à la nature, la classification, le contrôle et l'exécution des dépenses publiques, ceci dans un aspect théorique qui nous amènera à contrôler les différentes étapes de l'élaboration du circuit des dépenses publiques, afin de donner un aperçu sur la politique suivie dont nous consacrons la seconde partie.
- La seconde partie est justement consacrée à la politique budgétaire et sa modernisation ainsi qu'à la politique des dépenses publiques en Algérie et son évolution dans le contexte des multiples crises qui ont secoué le monde de l'économie publique.
- La troisième et dernière partie donnera un aspect sur l'impact de la mondialisation sur les finances publiques et sur les dépenses publiques en particulier.



## **Partie I / Aspect théorique des dépenses publiques ; classification ; contrôle et exécution /**

### **Chapitre 1 : Classification et exécution des dépenses publiques.**

#### **Introduction :**

Dans l'Etat moderne, les finances publiques jouent un double rôle, le budget acte de prévision et d'autorisation des dépenses et recettes publiques de l'année, sert d'abord à financer le fonctionnement des multiples services publics administratifs, l'Etat paie ses fonctionnaires, construit des écoles ou des facultés, acquiert du matériel pour équiper ses bureaux etc..... Cette fonction des finances publiques, qui est la plus connue, est également la plus ancienne puisqu'elle existe déjà au 19<sup>ème</sup> siècle lorsque les activités de l'Etat étaient confinées aux tâches politiques, militaire<sup>1</sup> et judiciaire, mais parallèlement à ce rôle ancien, on constate également que de multiples groupes sociaux ( autres les fonctionnaires) ou diverses activités, parfois purement privées sont preneurs sur le budget.

En effet, par l'intermédiation de la loi de finances, l'Etat assure en fait la redistribution d'une partie du revenu national, par le prélèvement fiscal, il ampute plus au moins fortement les revenus des diverses catégories de la population, les sommes prélevées sont redistribuées sous forme de dépenses publiques à certains groupes sociaux : l'Etat verse une aide financière aux chômeurs, des bourses aux étudiants.... On a pu comparer le budget à une pompe aspirante et refoulante qui modifie l'apparition primaire des revenus, convenablement maniées, la loi de finance peut être un excellent instrument de réalisation de la justice sociale ;

Aussi, l'Etat intervient dans la vie économique par divers moyens, notamment par l'attribution de subvention ou l'exonération fiscale des entreprises, en effet, le lien entre les finances publiques et l'économie apparaît comme un phénomène universel, il est probablement plus étroit encore dans les pays en développement, l'action des pouvoirs publics est d'autant plus déterminante que la faiblesse du secteur privé, caractérisée par une insuffisance générale de l'esprit d'entreprise, de l'épargne et des capitaux, elle est plus marquée, l'intervention étatique est donc, dans ces pays, une nécessité<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> P.LALUMIERE les finances publiques, éditions librairie Armand COLLIN 1986 p. 7

<sup>2</sup> L .PHLIPE finance publique 3<sup>e</sup> édition CUJAS 1989

Donc le budget de l'Etat remplit une triple fonction : financer le fonctionnement des services publics (rôle ancien), réduire les inégalités de richesses, régulariser la croissance économique (rôle nouveau)<sup>3</sup>

Mais avant d'aller plus loin, des précisions méritent d'être apportées à propos des notions de budget et de la loi de finance ;

Le budget était à la fois un acte de prévision et d'autorisation :

Comme acte d'autorisation, il était une décision du parlement donnant au gouvernement pouvoir de percevoir les recettes publiques et d'effectuer des dépenses publiques,

Le budget était enfin un acte périodique : la prévision et l'autorisation étaient toujours limitées à une année civile ;

La loi de finance demeure un acte de prévision et d'autorisation périodique ;<sup>4</sup> Cependant, l'intégration de l'activité financière de l'état dans les politiques économiques a inévitablement provoqué la transformation de la conception du budget, le document budgétaire doit faire apparaître non seulement les comptes de recettes et de dépenses des administrations, mais également les objectifs économiques qui sont poursuivis par le gouvernement ;<sup>5</sup>

La loi de finance, dans le cadre des équilibres généraux définis par les plans pluriannuels et annuels de développement économique et social fixent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges financière de l'Etat.<sup>6</sup>

Le concept de la loi de finances est donc adapté au contexte nouveau dans lequel se réalise la gestion financière de l'Etat, désormais, le budget n'occupe plus qu'une place secondaire, il constitue la partie comptable des lois de finances qui, à l'opposé, ont la mission de fixer les objectifs économiques et financière de la politique gouvernementale ainsi que les moyen de les atteindre : le budget décrit les ressources et les charges permanentes, la loi de finances à la mission de les déterminer . Mais la langue courante, le terme « budget » survit pour évoquer la loi « de finance », ou loi de finances initiale.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> P.LALUMIERE *op.cit.*p 54

<sup>4</sup> Loi 84.17 du 7/7/7984 relative aux lois de finances ; article 3

<sup>5</sup> P.LALUMIERE *op.cit.*p53

<sup>6</sup> Loi 84.17 *op.cit.*p54

<sup>7</sup> L.TROTABAS et J.M.COTTERET *Droit budgétaire et comptabilité publique, Dalloz 2° édition 1978 p.91*

Pour la concrétisation de toute politique sociale ou économique, l'Etat doit assumer toutes les activités qui lui incombent et qui sont imposées par le service de l'intérêt général dont il a la charge ;

Le problème pour lui n'est pas, comme pour l'individu, de choisir ce qu'il peut faire, mais ce qu'il doit faire, la gestion des finances publiques est ainsi dominée par la reconnaissance des activités de l'Etat, qui, dès qu'elles sont admises, doivent être assurées, coûte que coûte, c'est-à-dire financées à partir de ses ressources ;

Or l'impôt est la principale ressource publique dans les Etat contemporains, une grande partie de l'activité des citoyens est ainsi mise au service de la collectivité, par voie autoritaire, puisque l'impôt est un procédé de contrainte ;

En réalité, cette fonction effectuée sur les revenus des particuliers n'intervient pas unilatéralement de la part de l'état, la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 accord dans article 14 aux citoyens le droit de consentir au prélèvement de l'impôt : tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et de déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ;

L'histoire nous enseigne que ce principe est à l'origine de l'avènement des régimes démocratiques contemporains ou l'on confie au parlement le soin de prendre les décisions qui règlent les activités de l'état et qui assurent par la même les ressources nécessaires pour remplir ses activités ;

Ce principe du consentement a été considérablement élargi puisqu'il non seulement à l'impôt mais à toutes les ressources, et non seulement aux ressources mais également aux dépenses, c'est-à-dire au budget, il s'agit d'une règle générale appliquée dans la plupart des pays : le budget doit être approuvé par l'organe délibératif.<sup>8</sup>

Aussi, comme dérivé de ce principe, un modèle préalable d'organisation financière qui consiste en la juxtaposition d'assemblées élues charger de prendre les décisions et d'un individu (ou d'un organe collégial) chargé d'en assurer l'exécution, à cette structure s'ajoute parfois des organes de contrôle indépendants.

Donc l'autorisation parlementaire est toujours préalable à l'exécution de la loi de finance, il n'est pas possible de procéder à la perception d'une recette ou à la réalisation d'une dépense qui n'a pas été préalablement admise par la loi de finance ;

---

<sup>8</sup> *La constitution algérienne 1989 art.115 ;*

C'est autour de cette autorisation que gravitent tous les contrôles budgétaires indépendamment de leur classification, en effet, le parlement doit s'assurer ou en d'autres termes, contrôler si le gouvernement a correctement exécuté ses décisions exprimées dans la loi de finances ;

Pour assurer cette conformité de l'exécution de la loi de finances à l'autorisation parlementaire, il existe de multiples procédures formalisées dénommées « règles de comptabilité publique » que chaque administration doit obligatoirement appliquer lors de ses opérations financières : la plupart des règles de la comptabilité publique déterminent les formes à suivre et les contrôle à exécuter pour les recettes et que les dépenses s'exécutent conformément aux loi, et spécialement à la loi de finances.<sup>9</sup>

Aussi, ce contrôle doit empêcher toutes gabegie et toute malversation par les agents chargés de l'exécution de budget ;

En somme, cette forme primitive du contrôle était destinée à garantir une gestion claire, honnête et conforme aux décisions de l'autorité budgétaire, toutefois, la multiplication des responsabilités assumées par la puissance publique l'ampleur et la complexité croissante des budgets, l'incidence des prélèvements et des dépenses publiques sur l'économie de la nation, ont transformé les données du contrôle, celui-ci a vu son domaine s'agrandir et se diversifier considérablement, il désormais se fixe les objectifs beaucoup plus complexes et ambitieux ;

Ceci nous amène à parler des différentes options du contrôle, pour ce faire, le concept du contrôle doit être défini préalablement ;

Le terme « contrôle » est souvent employé avec une acceptation très large, en matière de finances publiques, il provoque l'idée de vérification, c'est-à-dire le fait de s'assurer qu'une chose est bien telle qu'on l'a déclarée ou telle qu'elle doit être par rapport à une norme donnée, la norme peut être plus ou moins précise ; le tout est qu'elle le soit suffisamment pour constituer un terme de comparaison valable.

Le choix du contrôle peut porter sur la nature, les organes ou le moment du contrôle :

-le contrôle peut se proposer de vérifier la conformité d'un acte ou d'une gestion avec, les règles de droit applicables à cet acte ou à cette gestion et on aura un contrôle de gestion de régularité, ou un ensemble de principes de bonne gestion et on aura un contrôle de qualité.

---

<sup>9</sup> J.MAGNET *comptabilité publique 3<sup>ème</sup> édition L.G.D.J.Paris.1996 France p.23*

-le contrôle peut porter uniquement sur les services publics soumis aux règles de la comptabilité publique ou être élargi aux entreprises publiques échappant à ces règles et même à tout organisme qui bénéficie du concours financier de l'Etat.

-Si on prend le moment où s'effectue le contrôle on peut distinguer trois types de contrôle, à savoir le contrôle à priori, réalisé par le contrôleur financier, les comptables publics ainsi que l'inspection générale des finances.

-Nous retiendrons, pour notre part, la classification qui distingue les autorités chargées du contrôle par rapport à leur situation au regard du ministère des finances : contrôle interne placé sous sa responsabilité ; contrôle externe, c'est-à-dire extérieur aux organes d'exécution ;

Afin de satisfaire les besoins de la collectivité nationale, l'état engage des dépenses colossales dans le domaine économique et sociale, le marché public, la convention, le bon de commande, sont des instruments aux mains des ordonnateurs pour mettre en œuvre cette dépense ;

La loi de finance de chaque année, constitue l'instrument de mise en œuvre de la politique économique et financière de l'état ;

L'Algérie de 1962 à connu un manque de texte conjugué à l'incohérence d'un côté et d'un des rares textes qui existaient, ce qui a rendu la mission du contrôle difficile, jusqu'à l'avènement de la loi 84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finance, portant de la nécessité d'une gestion transparente basée sur le principe selon lequel tout ce qui est dénier public doit être contrôlé ;

L'Algérie a vu la promulgation de plusieurs textes législatif dans ce sens, c'est ainsi que l'arsenal législatif c'est renforcé avec la loi relative à la comptabilité publique, à la cour des comptes, a L'I.G.F et le code des marchés publics ;

En raison de l'importance des deniers détenus par l'état, le contrôle de la dépense publique occupe une place primordiale dans les finance publique, le souci de tout état, est de mener une gestion financière saine à l'abri de toute irrégularité, qui assure une protection à l'argent de l'état des détournements et dilapidation ;

A cet égard, l'instauration d'un système de contrôle de la dépense s'impose dans la politique financière de l'Etat, ce système de contrôle de la dépense publique doit veiller à la régularité de l'opération de dépense à partir de l'autorisation budgétaire voté par le parlement, les auteurs de la dépense »ordonnateur et comptable » doivent être soumis à ce contrôle exercé par les différents organes créés pour cet objectif ;

Dans notre pays, le législateur à mis en œuvre des disposition législatives et réglementaire pour renforcer l'efficienc de l'exécution des opération financières et de leur contrôle, tell est l'objectif réel de la création des organes de contrôle, le contrôle exercé par le parlement, du comptable, du contrôleur financier, de l'inspection générale des finance, et a la cour des comptes sont la pyramide du contrôle de la dépense publique en Algérie :

Mais est ce que ce système dans ses différentes formes est crédible et efficace ?

Est-ce que les organes de contrôle mis en place répondent au souci de protéger et sauvegarder les derniers publics de la dilapidation et du détournement ?

Les missions du contrôle de qualité de gestion de values à certains organes de contrôle ont elle été bien menés ?

Les multiples affaires relevant du domaine économique, enrôlées dans les tribunaux sont-il les conséquences d'un contrôle faible et inefficace ?

Pour répondre à ces interrogation il est nécessaire de passer en revue les différents types de contrôle à travers leur organisation, leurs attributions et leurs fonctionnement ainsi que les conséquences de se contrôle exercé par chaque organe ;

Ainsi, notre travail sera divisé en quatre chapitres .

Le premier chapitre est un chapitre préliminaire qui la nature et la classification des dépenses publiques.

Le deuxième chapitre va traiter la procédure d'exécution de la dépense publique en deux sections, la première sur la phase administrative, et la deuxième sur la phase d'exécution comptable ;

Le troisième chapitre sera consacré à l'étude des différents types de contrôle interne de la dépense publique en trois sections, la première sur le contrôle des dépenses engagées, la deuxième sur le contrôle comptable et la troisième sur le contrôle de l'Inspection Générale des Finances ;et portera sur le contrôle externe de la dépense publique en trois sections, la première sur le contrôle externe de la dépense publique en trois sections, la première sur le contrôle exercé par la Cour des Comptes, la deuxième sur le contrôle a travers la procédure des marchés publics et la troisième sur le contrôle des assemblées élues ;

Dans le quatrième chapitre, on étudie les sanctions du contrôle de la dépense publique en deux sections, la première sur les responsabilités des agents d'exécution de la dépense publique et la deuxième portera sur les avantages et les faiblesses du contrôle de la dépense publique dans le système Algérien.

## **Chapitre 1 : Classification et exécution des dépenses publiques.**

Selon l'économiste américain Richard Musgrave, la dépense publique peut répondre à trois fonctions : une fonction d'allocation des ressources (pour financer les biens et services publics), une fonction de redistribution (pour corriger les inégalités) et une fonction de stabilisation macroéconomique (pour lisser les variations cycliques de l'activité).

L'existence d'un grand nombre d'acteurs publics ne facilite pas l'identification de l'effet économique des choix effectués en matière de dépense publique. Il importe donc de clarifier le concept de dépense publique et ses fonctions.

La dépense publique est la dépense de l'ensemble des administrations publiques. Cette définition simple en apparence soulève en réalité deux difficultés méthodologiques préalables

— la première est liée à la détermination des administrations publiques prises en compte. Il est aisé d'identifier l'État ou les collectivités territoriales comme des administrations publiques.

Cette classification peut, à l'inverse, être complexe pour de nombreux organismes à la frontière de l'activité publique et privée et dont le contrôle par la puissance publique est partiel ;

— la seconde est celle de la définition de la notion de dépense. À titre illustratif, le prélèvement sur recettes à destination des collectivités territoriales n'a pas la qualification juridique de dépense dans le budget de l'État. Pourtant, sa nature diffère peu d'une dotation budgétaire en dépense au bénéfice des collectivités territoriales.

Les dépenses publiques, ou charges budgétaires ou encore les dépenses de l'Etat constituent un des moyens à travers lequel l'Etat intervient de façon financière dans la vie économique du pays. Cependant, ces dépenses publiques peuvent être présentées à partir de leur fonction. Il est donc question de connaître la destination des dépenses par grands secteurs. Et dans ce cas, on est en présence d'un budget fonctionnel. Ces dépenses peuvent aussi être présentées d'après leur nature.

### **1- classification des dépenses publiques.**

Les dépenses publiques peuvent être classées en fonction des personnes qui la mettent en oeuvre (Etat, collectivités territoriales et sécurité sociale) et en fonction de leur nature (dépenses de consommation, d'investissement et de transfert).

**1.1/ La classification en fonction des personnes :** Sont inclus dans le périmètre des dépenses publiques, conformément au traité de Maastricht :

- Les administrations publiques centrales, à savoir l'État et les ODAC (organismes divers d'administration centrales). Il s'agit d'établissements publics ou privés financés majoritairement par des taxes affectées ou des subventions de l'État
- Les administrations publiques locales qui regroupent les collectivités locales, les établissements publics locaux et les ODAL (organismes divers d'administration locale)
- Les administrations de sécurité sociale comprenant les régimes d'assurance sociale auxquels l'affiliation est obligatoire, et les organismes financés par ces régimes.

Force est de constater que les finances publiques se distinguent des finances du secteur public. Celui-ci, en effet, englobe les entreprises publiques définies comme des entreprises dont, quel que soit leur statut ( EPIC, SA, SEM), le capital est majoritairement détenu par l'État et/ou par d'autres personnes morales de droit public ou dans lesquels celles-ci disposent d'un pouvoir prépondérant de décision et de gestion. Les entreprises publiques sont exclues du périmètre des dépenses publiques.

## **1.2 La classification des dépenses en fonction de leur nature**

Selon cette classification, trois types de dépenses publiques existent : les dépenses de fonctionnement, d'investissement et de transfert. Cette classification a une portée générale : elle se retrouve quel que soit l'auteur de la dépense.

### **1.2.1 Les dépenses de fonctionnement**

Les dépenses de fonctionnement représentent les dépenses les plus traditionnelles des personnes publiques. On distingue les dépenses de fonctionnement courant d'un service public (dépenses d'entretien du matériel), les dépenses de personnel relatives aux traitements des agents de l'État qui sont les plus importantes et enfin, la charge de la dette (intérêt et capital).

### **1.2.2 Les dépenses d'investissement**

Les dépenses d'investissement ou en capital recouvrent deux catégories que sont les dépenses en capital en matière militaire et les dépenses en capital en matière civile. Ces dernières prennent notamment la forme de dotations de l'État au capital des entreprises publiques favorisant la réalisation d'infrastructures.

Un constat s'impose : il est difficile de distinguer avec précision les dépenses d'investissement et de fonctionnement. Toute dépense d'investissement génère, en effet, des dépenses de fonctionnement. Mais quand une infrastructure est rénovée, ne peut-on pas



considérer que cela augmente ou protège la valeur de notre patrimoine, transformant cette dépense en dépense en capital et non de fonctionnement ? De la, toute la fragilité de ces classifications.

### **1.2.3 Les dépenses de transfert**

Les dépenses de transfert, encore appelées dépenses d'intervention, sont définies comme des aides financières inscrites au budget d'une collectivité publique, mais qui vont seulement transiter par ce budget pour être redistribuées à des particuliers, ou encore à des organismes de droit public ou de droit privé.

Plusieurs groupes de dépenses de transfert existent :

- Les dépenses d'intervention à caractère social, c'est à dire la contribution de l'État et des collectivités locales (essentiellement les départements) au système de protection sociale afin d'aider les plus démunis. Pour l'État, elles prennent la forme de subventions aux régimes de sécurité sociale, ou encore de l'allocation parent isolée. Le financement du RMI et du RMA en est la manifestation pour les collectivités locales. Force est de constater que les dépenses de transfert à caractère social se distinguent des dépenses sociales de la nation prises en charge par les administrations de sécurité sociale et retracées dans la loi de financement de la sécurité sociale, les premières donnant lieu à l'inscription de crédits budgétaires. Ces dépenses sociales de la Nation sont les dépenses de santé (maladie, accidents du travail, invalidité) et les dépenses de protection sociale (vieillesse, maternité emploi, logement et pauvreté).

- Les dépenses d'intervention à caractère économique, comme les subventions pour création d'entreprises, l'aide à l'agriculture...

- Les dépenses d'intervention au secteur local par le biais des dotations de fonctionnement.

- Les dépenses d'intervention en matière éducative et culturelle par le biais des aides aux écoles privées, par exemple.

- Les dépenses d'intervention en matière internationale, qui se manifestent par les contributions versées aux organisations internationales ou encore les aides versées aux pays en voie de développement.

Si les dépenses fiscales, qui sont des mesures dérogatoires, ne sont pas des dépenses de transfert, leur objectif est semblable : il s'agit d'apporter une aide financière, l'exemption ou l'allègement d'impôts s'apparentant à une subvention. Elles ne sont pas comptabilisées dans dépenses publiques.

## **2. Catégories des dépenses publiques :**

Il existe différentes catégories des dépenses publiques au terme de ces 3 types de classification à savoir :

- Les classifications administratives et/ou juridiques
- Les classifications économiques
- Les classifications fonctionnelles

Dans ce travail, les différentes catégories des dépenses publiques qui seront évoquées relèveront de classifications économiques. Ainsi, les dépenses publiques sont classées d'après leurs fonctions et importances économiques et suivant leur type d'intervention économique qu'elles permettent à l'Etat de réaliser ses ambitions dans le pays et l'on distingue quatre catégories ci-après regroupées 2 à 2 de façon antagoniste :

### **2.1. Dépenses de fonctionnement-dépenses d'investissement ou dépenses en capital**

· Les dépenses de fonctionnement aussi appelées dépenses de consommation consistent à assurer le fonctionnement harmonieux des services de l'Etat.

· Les dépenses d'investissement liées à l'augmentation des moyens et capacités de l'Etat dans le temps, l'accroissement par une fructification du capital public ou privé investi par l'Etat. Il s'agit concrètement des dépenses d'investissement public ou privé de l'Etat, des dépenses en capital de l'Etat. Cependant, lorsque ces dépenses d'investissement se rapportent à la construction d'un pont, des routes, des hôpitaux, elles sont considérées comme un investissement public de l'Etat. Par contre, si ces dépenses sont engagées dans le but de la création d'une entreprise publique, elles sont dès lors considérées comme un investissement privé de l'Etat.

Par ailleurs, les dépenses en capital se rapportent aussi à certains types d'investissement comme par exemple la participation à la création des firmes multinationales, octroi des prêts à d'autres pays dans le cadre de coopération bilatérale ou multilatérale, etc.

### **2.2. Dépenses de transfert-dépenses effectives**

L'Etat peut engager des dépenses sans contrepartie (contrepartie ici dans le sens de retombée économique) ; il prélève sur un secteur disposant suffisamment des ressources pour affecter les revenus prélevés sur d'autres qui n'en possèdent pas assez, et on dit dès lors que l'Etat engage des dépenses de transfert.

L'Etat peut, par contre, engager directement des dépenses en vue d'acquérir ou de produire des biens et services essentiels à ses missions. Dans ce cas, l'Etat effectue des dépenses effectives qui ont une contrepartie.

Toutefois, comme nous avons pu le constater, la différence entre ces 2 types est remarquable sur le plan économique par le fait qu'en procédant par des dépenses de transfert, l'Etat ne procède à aucun prélèvement et se contente d'agir en modifiant le pouvoir d'achat de l'agent ménage et laisse la lassitude aux autres agents économiques d'intervenir sur les biens de consommation ; ce qui a pour conséquence immédiate, l'Etat demeure dans son rôle de régulateur et permet la redistribution des revenus. En procédant par contre par des dépenses publiques effectives, l'Etat entraîne une rareté des biens et services ou peut jouir du monopole ce qui a comme conséquence l'inflation ou le rétablissement de l'équilibre du marché.

En effet, en République Démocratique du Congo, conformément à la nouvelle nomenclature des dépenses publiques, il existe une classification purement congolaise qui subdivise les dépenses publiques en 8 catégories suivantes :

2.1. La dette en capital : comprend le service de la dette notamment le remboursement du principal c'est-à-dire le montant du capital emprunté par le pays.

La dette en capital comprend :

· La dette intérieure : constituée des arriérés sur les dépenses du Personnel en Franc Congolais ; de la dette envers les fournisseurs de biens et prestations et les entrepreneurs des travaux publics ; des certificats des dépôts en Franc Congolais ; des bons du trésor et des billets de trésorerie ; des avances consenties par des tiers à l'Etat ; des arriérés des loyers ; des arriérés sur les dépenses de Personnel en devises ; des arriérés de remboursement des intérêts débiteurs considérés .

· La dette extérieure : constituée des montants des capitaux empruntés par le gouvernement du pays envers les différents bailleurs des fonds dans le cadre des aides et dons bilatéraux et multilatéraux :

2.2. Les frais financiers

Les frais financiers comprennent les commissions bancaires, les frais de licence d'importation, les montants des intérêts à devoir aux institutions financières internationales et autres bailleurs des fonds ainsi que les montants des arriérés sur frais financiers consolidés.

2.3 Les dépenses de personnel

« Elles comprennent :

· La rémunération des membres des institutions politiques et coutumières (traitement du chef de l'Etat, des membres du Gouvernement, du Parlement, des cabinets et services de la Présidence, de tous les autres cabinets ministériels, des commissariats Généraux, des Gouvernorats, des hauts magistrats, des chefs coutumiers).

· La rémunération du personnel actif de l'Etat : traitement de base des fonctionnaires du régime général, traitement du personnel contractuel relevant des organismes auxiliaires (budgets annexes), traitement des enseignants de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel (EPSP), l'enseignement supérieur et universitaire, recherche scientifique (ESURS), des professionnels de la santé, des professionnels de l'agriculture et du développement rural, des militaires (salaire du personnel militaire, fonctionnaire, de l'Etat, prévus par la loi sur le budget avec assignation spécifique, des policiers, du personnel diplomatique, rémunération du corps diplomatique et consulaire accrédité à l'extérieur, traitement des magistrats civil et militaire (non compris les hauts magistrats), des agents des services de sécurité.

· Les dépenses accessoires de Personnels, celles-ci concernent :

Le transport du Personnel (le transport régulier collectif de personnel de l'Etat ; l'indemnité de logement, l'indemnité de transport, l'indemnité Kilométrique, l'indemnité de rapatriement, de mutation et d'installation (les rapatriements et mutations ; concernent aussi les dépenses relatives à l'installation d'un cadre ou d'une autorité, l'indemnité de sortie des membres des institutions politiques, et de fin de carrière des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat) ;

Les primes et gratification (toutes les primes, indemnité de motivation et gratification, pour récompense des services rendus, rétrocession de recettes recouvrées, difficulté d'une tâche, intérim, représentation, risque particulier, per diem et jeton de présence) ;

Les frais de mission (frais de voyage des missionnaires au service de l'Etat à l'intérieur et à l'extérieur du pays .

Les frais secrets et de recherche (concernent les frais de filature par les services civils et militaires de sécurité et de justice) ;

Les recherches locales ; les frais de rencontres locales (menues dépenses de location des salles, collations.

## **Section 2 :Le contrôle des dépenses publiques.**

Les procédures d'exécution et de contrôle des dépenses publiques, s'effectuent sous un certain nombre d'opérations consécutives chacune ayant un objectif différent particulier ;

Cette distinction repose sur plusieurs fondements, à savoir : un fondement financière, un fondement juridique et un autre administratif ;

**\*Le fondement financier :**

Il permet d'assurer la précision des dépenses publique en permettant de séparer nettement les diverses opération ;

**\*Le fondement juridique :**

Il consiste à déterminer à partir de quel moment l'état se trouve juridiquement engagé et à quel moment la créance est née ;

**Le fondement administratif :**

Il a pour objectif de procéder à une séparation de pouvoir à l'intérieur des opérations des dépenses publiques en confiant leurs diverses phase à des autorités distinctes ;

La procédure d'exécution des dépenses publiques renferme dans son ensemble cinq (05) opération successives, dont les trois (03) premières, l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement relèvent de la compétence de l'ordonnateur, c'est la phase administrative, les deux (02) dernières opérations que sont le contrôle et enfin, le paiement représente la phase comptable ;

Nous essayerons dans notre analyse et dans une première section de traiter la phase administrative de l'exécution de la dépense publique, puis dans une deuxième section, nous traiterons de la phase comptable ;

**Section 1-1 : la phase administrative**

L'exécution des opérations financières est fondée sur un principe fondamentale : celui de la séparation des ordonnateurs et des comptables, ce principe s'explique par le fait que l'exécution des recettes et des dépenses publiques est confiée à deux catégories d'agents, dont les activités sont incompatible et soumises à des hiérarchies différentes.

**1-L'engagement :**

L'engagement n'est pas exactement un acte de décision liée dès lors qu'il ne se borne pas toujours à constater une dette préexistante mais qu'il peut la créer.

En dépense, l'acte d'autorisation budgétaire n'ouvre qu'une simple faculté de dépenser, sauf les cas où une dette existe préalablement.

L'engagement c'est comme « l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une charge ». <sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN, et Jean-Pierre LASSALE, FINANCES PUBLIQUES 6<sup>e</sup> édition L.GDJ PARIS 2002 France p.384

Il peut donc être analysé comme le fait générateur de la dépense lorsqu'il ne se borne pas à constater l'obligation de dette mais qu'il est susceptible de la créer.

Disposant d'une large initiative, les services dépensiers doivent néanmoins respecter les principes budgétaires, en particulier la nécessité d'un acte d'autorisation préalable, la spécialité et la limitation des crédits. Aussi bien distingue-t-on deux aspects de l'engagement : d'une part l'engagement juridique, qui est l'acte ou les faits dont découlent les dettes (par exemple la passation d'un contrat de marché), et qui peut résulter d'autres personnes que l'ordonnateur ; d'autre part l'engagement comptable, qui consiste à réserver dans les écritures aux fins de ladite opération les crédits nécessaires et assurer ainsi leur indisponibilité, qui est de seul ressort de l'ordonnateur.

#### **A-L'engagement juridique :**

C'est l'acte par lequel l'Etat crée ou constate une dépense, Etant donné que les actes présentent des caractères différents et ne présentent pas toujours la même forme et les mêmes caractéristiques juridique, il y'a lieu de rappeler que les acte varient selon la nature des dépenses.

Certaines dépenses proviennent de l'application des dispositions législatives ou réglementaire. Dans ce cas, le droit de payer les créanciers de l'Etat est indépendant de toute décision administrative, l'Administrative devra seulement constater et liquider le droit de chaque créancier.

D'autres, au contraire, découlent de l'acte individuel accompli par les fonctionnaires habilités à engager des dépenses.

#### **B-L'engagement comptable :**

L'engagement comptable précède l'engagement juridique, c'est l'affection d'une partie des crédits budgétaires à la réalisation de la dépense résultant de l'engagement juridique.

De point de vue financier, il apparait comme une promesse d'être payé et du point de vue administratifs, il s'analyse comme la consignation d'un crédit c'est pour quoi, la tenue de la comptabilité des engagements est la condition d'une bonne gestion financière, il est donc indispensable de connaître à tout moment le montant cumulé des dépenses engagées afin de pouvoir comparer le montant des autorisations budgétaires et dégager ainsi les crédits disponibles.

En raison de l'importance de l'engagement qui rend l'Etat ou l'organisme public débiteur, les actes d'engagement font l'objet d'un contrôle particulier, le contrôle des dépenses engagées. Qui est exercé par le contrôleur financier ou le trésorier-payeur régional.

## **2- La liquidation :**

La liquidation a pour effet de rendre les dettes certaines dans leur principe et dans leur montant. Le processus de liquidation englobe deux aspect : en premier lieu celui de la constatation ou vérification de la dette, en second lieu, son calcul proprement dit.

L'obligation de constatation de la réalité repose sur une règle ancienne, celle du service fait, au terme de laquelle le paiement des dettes des organismes publics est subordonné à l'exécution conformément aux stipulations initiales. Ce n'est qu'ensuite que peut intervenir la liquidation au sens strict du terme, qui consiste à calculer ou vérifier le montant de la dette.

« Les opérations matérielles de constatation et de liquidation proprement dites peuvent être accomplies par des agents publics qui ne sont pas ordonnateur » 13\* Michel BOUVIER et Autres. Op.cit.p .385

### **A -La constatation de service fait :**

L'engagement de la dépense ne rend pas l'Etat débiteur, il constitue seulement l'acte préalable à la naissance de la dette. Cette étape se charge de constater que la dette est bien née et pour cela, il s'agit de s'assurer que bénéficiaire qui réclame sa création a bien rempli ses obligations. C'est l'accomplissement de ces obligations qui fait naître la dette de l'Etat à la charge du trésor public.

### **B- La liquidation proprement dite :**

Elle se borne seulement à calculer le montant exact de la dette de l'organisme et de vérifier que celle-ci est bien exigible.

## **3-L'ordonnancement :**

L'ordonnancement est « l'acte administratif donnant conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre de payer la dette de l'organisme public »<sup>11</sup>

L'ordonnancement est une phase capitale dans l'exécution des dépenses, les créanciers ne peuvent être payés sans l'intervention de cet acte. Le principe est que les ordonnateurs ne sont soumis à aucun délai impératif d'exécution et disposent d'un pouvoir discrétionnaire en

---

<sup>11</sup> Michel BOUVIER et Autres. Op.cit.p.386

la matière. Toutefois, en vue d'une meilleure protection des créanciers contre les risques excessifs de retard ou même l'inexécution des obligations.

## **Section 2 : La phase d'exécution comptable**

### **Le paiement :**

Elle intervient dès la transmission de l'ordre de paiement ou comptable par l'ordonnateur.

1)- La phase de paiement n'est pas une phase de seul décaissement des fonds.

Au préalable de celui-ci, le comptable est tenu, comme on l'a vu, de contrôler la régularité de l'ordre de paiement et des pièces justificatives réglementaires qui l'accompagnent.

Les éléments de ce control, qualifié encore de contrôle de l'égalité externe, en opposition au contrôle de l'égalité sur le fond qui n'incombe pas au comptable.

Le comptable doit s'assurer de la signature et du nom de l'ordonnateur compétant, de la responsabilité des crédits et de l'ordonnateur compétant, de la responsabilité des crédits et de l'exacte imputation de la dépense aux chapitres concernée, il doit vérifier également que les engagements et les ordonnancements ont bien été soumis autres contrôle préalable (visa du contrôleur financier), il doit en outre s'assurer de la justification du service fait et de la justesse des calculs de liquidation, il doit enfin vérifier l'éventuelle application des règles de prescription.

Dans le cadre de ce contrôle qui est matériellement important, les pouvoirs du comptable sont toutefois limités, d'une part, ils sont restreints par la nature même du contrôle, qui n'est comme on l'a dit qu'un contrôle de régularité formelle, non un contrôle sur le fond, d'autre part, il sont limités à l'égard de l'ordonnateur. Le comptable ne peut et ne doit refuser le paiement que lorsque les pièces justificatives réglementaire font défaut ou lorsqu'elles sont irrégulières en la forme (absence de visa du contrôleur financier, défaut d'indication du service....). Si l'irrégularité relève d'un défaut de légalité ; ou en ce cas de doute comptable au regard de celle-ci, ce dernier ne peut que suspendre le paiement et en avertir l'ordonnateur, c'est ainsi, par exemple, que les comptables n'ont pas le pouvoir d'opposes par eux-mêmes la prescription qui est de la compétence de l'ordonnateur, ils doivent suspendre le paiement des dettes prescrites et informer ce dernier.

Enfin, même en cas de refus d'exécution du comptable, l'ordonnateur dispose dans certains cas et sous sa responsabilité, de la possibilité d'utiliser la procédure de réquisition de



paiement qui lui permet de passer outre le refus opposé par le comptable d'exécuter l'ordre de paiement .

Cette procédure ne peut être utilisée cependant dans le cas d'irrégularités substantielles, telles l'insuffisance ou l'absence de crédits, le défaut de visa du contrôleur financier ou encore l'absence de justification du service fait.

Tenu par ailleurs de déférer sans délai à l'ordre de réquisition, mais sa responsabilité étant dégagée, le comptable doit l'adresser au ministre des finance qui le transmet au procureur général près la cour des compte ou, s'il s'agit d'un comptable de collectivité locale ou d'un établissement public local, à la chambre régional des comptes.

2)- L'opération de paiement proprement dite qui suit celle du contrôle, doit être constatée en écritures et avoir lieu selon les modalités de paiement admises pour les dépenses publiques (espèces, chèques, sur le trésor, virement de compte). On observera que les organismes publics peuvent opposer la compensation à leurs créanciers si ceux-ci se trouvent en même temps être leurs débiteur (alors que pour les recettes publiques prévaut au contraire l'interdiction de la compensation).

## **2:Le contrôle administratif des dépenses publiques, le contrôle interne :**

On distingue généralement trois organes de contrôle à s'avoir, le contrôleur financier (contrôle des dépenses engagés), le comptable publique et le contrôle de tutelle, le plus important est celui de l'I.G.F.puisqu'il a un domaine d'action interministériel.

Le contrôle est opéré à l'intérieur de l'administration des finance, c'est un contrôle à priori, il est entrepris avant l'accomplissement de chaque acte juridique provoquant une dépense prévue au budget de l'Etat.

Dans notre étude et dans une première section, nous étudions le contrôle des dépenses engagées ou le contrôle financier. Dans une deuxième section, sera réservée au contrôle de l'Inspection Générale des Finance (I.G.F).

### **SECTION 1 : Le contrôle des dépenses engagées :**

Le contrôle des dépenses engagées a été institué à l'origine en France par la loi du 26-12-1890 dans le but de prévenir certains abus apparus dans l'exécution de budget, le contrôle des dépenses engagées est repris en Algérie au lendemain de l'indépendance, au même titre que les autre lois et règlements reconduits.

Le contrôle financier en Algérie fût régi auparavant par les dispositions du décret N°50-1413 du 13-11-50 portant règlement d'administration publique relatif au régime financier de l'Algérie.

Jusqu'à l'intervention de la loi 90-21 du 15-90 relative à la comptabilité publique , plusieurs décrets sont venus organiser ce contrôle au niveau structurel, alors que des instructions particulières ont été prises en ce domaine.

Après la loi 84-17 du 17-07-84 relative aux lois de finance, la loi 90-21 suscitée finie par combler les vides juridique, jusqu'alors importants en matière de finances publique et de réglementation des opérations financières de l'Etat.

C'est ainsi que sont définies par des textes réglementaires Algériens, des notions tels que l'engagement 16\* Loi 90-21 du 15-08-1990 relatives à la comptabilité publique J.O.R.A. n°35 du 15/08/1990. Principal objet du contrôle financier.

En outre, le principal de contrôle des dépenses engagées impose l'institution auprès de chaque ministre dépensier et au niveau local d'un contrôleur financier.

Le contrôle des dépenses engagées est un contrôle préventif, il permet d'empêcher l'exécutif, de dépasser les crédits alloués et de veiller à ce que l'utilisation de ces crédits soit conforme aux objectifs assignés.

Le contrôle des dépenses engagées s'applique aux budgets annexes, aux compte spéciaux du trésor, aux budgets des wilayas et des établissements publics à caractère Administratif.17\* Article 2 du décret exécutif N°92/414 du 14/11/92 relatif au contrôle préalable des dépenses publiques.

Les budgets de l'Assemblée Populaire Nationale et de la commune restent régis par les dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicable 18\* Article 3 du décret exécutif N° 92/414 du 14/11/92 relatif au contrôle préalable des dépenses publique.

### **1 – le contrôle financier :**

#### **A – L'organisation de ce type de contrôle :**

Institué en Algérie pendant la période, le contrôle financier préalable, à subis au lendemain de l'indépendance plusieurs modification de son organisation, du service de contrôle financier de l'Etat au contrôle à priori des dépenses publiques confié à la direction du budget et du contrôle en application de décret exécutif N°92.414 du 14 Novembre 1992 relatif au contrôle préalable de dépenses engagées-ce dernier à clarifié, les prérogatives et l'organisation de ce contrôle.

Au niveau central, est placé en permanence un contrôleur financier qui ne dépend plus de l'ordonnateur principal, mais il dépend seulement du ministre des finances- ainsi auprès de chaque ordonnateur- ministère et organisme publics- doit y avoir un contrôleur financier, nommé par le ministre chargé du budget 19\* Article 60 de la loi 90.21, ce dernier à travers le contrôleur financier a la possibilité de connaître l'activité de tous les services publics.

Au niveau local est nommé un contrôleur financier au niveau de chaque wilaya par le ministre de budget après avis de wali conformément à l'article 4 de décret exécutif. 92.4114 de 14 Novembre 1992.

### **B- La mission du contrôle financier :**

Juridiquement de la dépense publique commence par un engagement. C'est à ce moment que l'accord de contrôleur doit être obtenu. La formalité de visa qu'accomplit le contrôleur financier est celle qui permet l'engagement d'une dépense par l'ordonnateur.

Tout engagement de dépense donne lieu, de la part de l'ordonnateur, à l'établissement d'une fiche d'engagement destiné à recueillir la mention de visa du contrôleur financier, cette fiche doit mentionner l'objet de la dépense, et son imputation.

La fiche d'engagement est transmise avec les pièces justificatives au contrôleur financier, lequel dispose d'un délai de 10 jours, leur ce délai est porté à 20 jours si le dossier est complexe pour se prononcer- avant d'accorder son visa les contrôleur financier doit veiller à :

\*L'imputation de la dépense, il doit s'assurer de la nature et l'objet de la dépense et son imputation budgétaire « chapitre + article ».

\*La disponibilité des crédits ou des postes budgétaires, le contrôleur financier doit s'assurer que les crédits sont suffisant pour supporter la dépense engagée.

\*L'application des dispositions législatives et réglementaires en vigueur en matière de comptabilité publique- les règles de la fonction publique en cas de recrutement- et la procédure de passation des marchés publics « visa ».20\*Article 58 de la loi 90.21 relative à la comptabilité publique

En conséquence de ces vérifications effectuées, le contrôleur financier décide ou non d'accorder son visa- l'article 5 du décret exécutif 92-414 relatif au contrôle préalable des dépenses engagées dispose « son soumis préalablement à engagement de dépenses ci-après énumérées.

1\*Les actes de nomination, de confirmation et ceux concernant la carrière et la rémunération des fonctionnaires à l'exception de l'avancement d'échelon.

2\*Les actes nominatifs établis dès le début de l'année ainsi que les Etats matrices modificatif intervenant au cours de l'année budgétaire.

L'article 6 du même décret cite que les engagements de dépenses de fonctionnement et d'équipement ou d'investissement, sont également soumis au visa du contrôleur financier :

Sont soumis au visa de contrôleur financier tout acte entraînant une dépense, portant subvention délégation de crédits ou prise en charge de rattachement et transfert de crédit.

Il convient d'ajouter qu'une fois le visa attribué le contrôleur financier veillera à ce que les documents justificatifs ayant permis de statuer soient authentifiés lorsqu'ils doivent être restitués à l'ordonnateur, par l'opposition du cachet identification du service du contrôle, soit conservé « une copie » avec la fiche d'engagement.

En cas de refus de visa pour irrégularités d'engagement, le contrôleur financier est tenu de rejeter provisoirement ou définitivement le dossier d'engagement.

**a)\* Le rejet provisoire :**

Est notifié dans les cas ci-après :

-proposition d'engagement entaché d'irrégularités susceptible d'être corrigées : « absence ou insuffisance des pièces justificatives requises, omission substantielle sur les documents y annexés.

**b)\*Le rejet définitif :**

est motivée par :

-La non-conformité des propositions d'engagement aux lois et règlement en vigueur.  
-L'indisponibilité des crédits ou des postes budgétaire.  
-Le non respect par l'ordonnateur des observations consignées dans la note de rejet provisoire.

A la réception de la note de rejet provisoire, l'ordonnateur peut saisir à nouveau le controleur financier, en prenant compte des motifs du rejet.

-Le refus définitif du visa est mentionné sur la case réservée à l'enregistrement de l'opération sous cette forme la fiche correspondante conserve son rang chronologique- pour sa part, l'ordonnateur doit annuler, le cas échéant, la fiche d'engagement non visée, en établissant une fiche de retrait d'engagement qu'il adresse au contrôleur financier.

**c)\*Le passer outre :**

selon les articles 10,11,12,13,18,19,20,21,22 du décret exécutif N°92/414 du 14/11/92 relatif au contrôle préalable des dépenses engagées, en cas de rejet définitif d'un engagement

de dépenses, l'ordonnateur peut passer outre, sous sa responsabilité, par décision motivée dont il tient informé le ministre chargé du budget, le contrôleur financier est chargé de notifier son refus et adresser une copie au ministre chargé des finances lorsqu'il s'agit d'une administration centrale ou d'un établissement public administratif à compétence nationale.

Dans les autres cas, la copie sera adressée au directeur de la coordination financière de la wilaya. Cependant, si l'ordonnateur ne partage pas le même avis que son contrôleur financier, il peut introduire un recours, soit auprès du directeur de la coordination financière de la wilaya dans les autres cas.<sup>12</sup>

Seulement le passer outre ne peut intervenir en cas de rejet définitif prononcé en raison de :

- \*La qualité de l'ordonnateur ;
- \*L'indisponibilité de crédits ou des postes budgétaires ;
- \*L'absence des visas ou des avis préalables prévus par la réglementation en vigueur ;
- \*L'absence des pièces justificatives relatives à l'engagement ;
- \*L'imputation irrégulière d'un engagement dans le but de dissimuler soit un dépassement de crédits, soit une modification des crédits ou concours budgétaires.

Lorsque les recours introduits auprès du ministre des finances donnent lieu à une suite favorable, la décision de passer outre est au contrôleur financier. Ce dernier doit viser le dossier pour prise en compte en y indiquant les références de passer outre.

Dans ce cas, la responsabilité du contrôleur financier est entièrement dégagée par application de l'article 47 de la loi 80.05

#### **C\*L'appréciation sur le contrôle financier :**

-La tenue obligatoire d'une comptabilité des engagements permet au ministre des finances, par l'intermédiaire de son contrôleur financier, de suivre l'état de la situation financière générale du pays. Art 25 et 26 Décret 92.414

-Le contrôle préalable par le volume de visas délivrés ou refusés répond à deux finalités :

\*/ la première est de renseigner le gouvernement sur les conditions d'exécution du budget pour lui permettre d'amener les modifications utiles à la politique budgétaire et à la réglementation.

---

<sup>12</sup> articles 10,11,12,13,18,19,20,21,22 du décret exécutif N°92/414 du 14/11/92

\*/La deuxième s'exprime à travers le nombre important de rejets provisoires qui conduisent les ordonnateurs à réexaminer et engager les différentes catégories de dépense en application du principe de la régularité.

-Souvent ce contrôle en dépit de son caractère contraignant est considéré comme nécessaire par les ordonnateurs pour confirmer le caractère légal de leur gestion.

L'expérience a montré que le contrôle financier préalable ralentit énormément l'action de l'administration –de plus, le refus de visas par le contrôleur financier à l'engagement comptable peut laisser entier l'engagement juridique auquel résultera toujours une créance sur l'Etat.

Ainsi les contrôleurs financiers se mêlent du domaine réservé aux ordonnateurs dans la prise de décision, ce qui entraîne une dilution de responsabilité. Et puis on ne sait plus qui est le véritable auteur de décision.

Bref, le contrôleur financier est tenu de veiller sur l'efficacité et l'efficacités des interventions étatique et leur assurer un perfectionnement constant.

Il peut aussi constituer une force d'action de l'économie nationale. De plus, il doit permettre de limiter les dilapidations et les dépenses abusives. A cet égard, ce contrôle doit être un élément dynamique budgétaire.

#### **D-L'évaluation du contrôle :**

Ce contrôle a été depuis toujours taxé de retardateur, insuffisant et satisfaisant.

#### **a)-Le contrôle retardateur :**

La nécessité de doter le contrôleur financier des moyens et matériels pourra dans la mesure du possible rendre le contrôle plus rapide.

Cependant, les délais relativement longs dont le contrôleur dispose pour octroyer son visa peuvent justifier ce retard d'une part, d'autre part, les ordonnateurs profitent de ce climat pour justifier leur retard sans chercher à comprendre les raisons du contrôleur.

Cette mésentente entre ordonnateur et contrôleur est devenue presque banale et certains ordonnateurs croient même déceler dans cette procédure, une ingérence dans le domaine de la gestion qui leur est réservé.

#### **b)-Le contrôle insuffisant :**

Compte tenu des attributions que la loi confère à ce type de contrôle, il ne peut être exercé d'une manière approfondie. Par définition, il n'est que superficiel dans la mesure où il ne porte que sur la légalité et la régularité.

Aussi il pourra être effectif si des fonds tels que les comptes spéciaux du trésor, les crédits des établissements publics, les crédits des établissements entrent dans la compétence du contrôleur financier.

**c)-Le contrôle satisfaisant :**

L'efficacité de ce contrôle est indiscutable, il apparaît ici, comme une arme à double tranchant évitant d'une part les erreurs de gestion et les dépassements des crédits alloués, d'autre part.

Le contrôle financier est avant tout préventif et vaut d'avantage par ce qu'il empêche que par ce qu'il sanctionne. Situé à l'origine de la décision, il la guide plutôt qu'il ne le gêne.

Le ministre des finances, se félicite de l'œil qu'il a dans chaque ministre.<sup>21</sup>\*Raymond MUZELLEC, finances publiques, 12<sup>ème</sup> édition, édition DALLOZ, 2002, Paris France, p.331

**Section 2 : le contrôle comptable :**

Conformément au principe de séparation des tâches administratives des tâches comptables, les comptables sont responsables, les comptables sont responsables des contrôles préalables au paiement des dépenses.

Avant d'effectuer le paiement, le comptable doit effectuer un double contrôle conformément aux lois et règlements pour s'assurer de la régularité de la dépense.

**1-Le rôle de contrôle de comptable :**

En se référant au système des finances publiques Algérien, la dernière phase de la réalisation d'une dépense ou, de manière générale, toute action publique qui engendre un mouvement de fonds doit être réalisée en dernier lieu par une catégorie particulière de fonctionnaire appelé comptables publics.

En effet, que ce soit les recouvrements des recettes publiques ou les paiements des dépenses, le contrôle et la réalisation effective (le recouvrement ou le paiement) sont exécutés par les seuls comptables publics ce qui nous amène à examiner les principaux points suivants :

**A-La particularité de la fonction de comptable public :**

Elle réside notamment dans la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public, le principe de séparation entre les fonctions de comptable et de leurs homologues ordonnateurs ainsi que dans leurs nominations.

**a)-désignation et nomination des comptables publics :**

vu l'importance de leur mission qui requiert des compétences particulières, d'une part et, d'autre part, afin respecter et de renforcer le principe de séparation des comptables et des

ordonnateurs, les comptables sont obligatoirement soit nommés soit agréés par le ministre des finances ou son représentant, a ce titre, selon la classification apportée par le décret 91-311 du 07-09-91 relatif à la nomination et à l'agrément des comptables publics, les comptables publics sont nommés comme suit :

-Les comptables d'Etat sont nommés par le ministre des finances, il s'agit notamment de l'agent comptable central du trésor, du trésorier central, du trésorier principal, des trésoriers de wilaya, de l'agent comptable centralisateur du budget annexe ainsi que des receveurs des régies financière et des conservateurs des hypothèques ;

-sont nommés ou agréé par le ministre des finances les agents comptables du conseil constitutionnel, de l'assemblée populaire nationale, de la cour des comptes, des établissements publique à caractère administratif exception faite de ceux exerçant auprès de l'éducation et de la formation ;

-conformément à l'article 34 de la loi 90-21, les agents comptables placés auprès des postes diplomatique ou consulaires à l'étranger sont ceux agréés par le ministre chargé des finances ;

-quand aux agents comptables exerçant auprès des établissements relevant de l'éducation et de la formation, ils sont agréés, par délégation du ministre des finances, par le trésorier de wilaya territorialement compétant.

Une fois le comptable publique nommé, il est accrédité auprès des ordonnateurs, concernés et son installation n'est effective qu'après des la « coupure de gestion » (autrement dit, après la passation de consignes), opération délimitant les responsabilités respectives du comptable sortant du comptable entrant.

#### **b)-Le principe de séparation des comptables et des ordonnateurs :**

l'exécution des opérations financières des organismes publics nécessite l'intervention de deux catégories d'agents distinctes, à savoir les ordonnateurs et les comptables publiques, ce principe remote, en Algérie, au droit coloniale et est actuellement consacré par la loi 90-21 suscitée notamment dans son article 14 qui stipule que : « l'exécution des budgets et des opération financières.....incombe aux ordonnateurs et aux comptables publics..... ».

le rôle des ordonnateurs est essentiellement administratif, leur attributions financières ne sont que le corollaire de leurs missions originelles en ce sens ou en matière des dépenses publiques, leurs rôle est de constater ou de créer les dettes des organismes publics dont ils sont les gestionnaires, d'en arrêter les montants que leurs ordonner le paiement.



Les attributions financières des ordonnateurs ne sont, donc que le prolongement de leurs missions de gestionnaires.

Quand aux comptables publics, ils sont essentiellement des préposés aux caisses publiques, pour eux, les attributions financières sont principales et meme exclusifs.<sup>13</sup> leurs prérogatives sont :

- Le recouvrement des recettes, le paiement des dépenses ;
- La garde et la conservation des fonds, titres, valeurs, biens, objets ou matières dont ils ont la charge ;
- Le maniement de fonds, titres, valeurs, biens, produits et matières ;
- Mouvement de comptes de disponibilités.

Leurs attributions sont donc essentiellement financières, outre les paiements ou les recouvrements des recettes, ils sont chargés du contrôle de la régularité des ordonnancements et mandatements ainsi que de leurs conformités aux lois et règlements en vigueur.

La distinction entre les fonctions d'ordonnateurs et de comptables, d'une part, et le contrôle des actes des premiers par les seconds, d'autre part, serait illusoire si ces fonctions soient résumées par les quatre points suivants :

#### **1) La division des taches :**

La distinction entre les taches administratives et les taches comptables, constituant l'armature de notre système financier, implique que les donneurs d'ordre ne peuvent etre ceux qui les appliquent, l'action publique est donc divisée en deux séries d'actes, la première, réalisée par les ordonnateurs est à l'origine des créances sur la personne publique ( tel que la passation d'un marché, le recrutement d'un agent,...etc.), la deuxième série est réalisée par des comptables. Ainsi c'est la diversité des taches des ordonnateurs opposée à l'homogénéité de celles des comptables qui a poussé à les confier à des agents différents.

#### **2)- l'unité de caisse :**

Sur la base du principe de l'unité de caisse, mettant sous le contrôle du ministre des finances l'ensemble des fonds publics, il parait évident que les agents comptables soient soumis, directement ou pas, à son autorité. A cet effet l'article 34 de la loi 90-21 stipule que « les comptables publics sont nommés par le ministre chargé des finances, il releve exclusivement de son autorité, certains comptables publics peuvent etre agréés par le ministre des finances ».

---

<sup>13</sup> J.MAGNET, comptabilité publique, op.cit,p 28. de la loi 90-21 23 voir article 33

Ainsi, si le corps des comptables est soumis à un statut particulier du fait de son homogénéité, les ordonnateurs relevant de statuts différents du fait de la disparité de leurs secteurs d'activité, ce qui explique la nécessité de leurs soumissions à des autorités différents.

### **3)- la facilité de contrôle :**

La séparation des ordonnateurs et des comptables amène les premiers à tenir une comptabilité administrative retraçant les engagements et les ordonnancements de l'exercice, et les seconds ; une comptabilité de gestion faisant ressortir des entrées et les sorties des fonds, cette double comptabilité permet à la Cour des comptes un contrôle plus exhaustif, essentiellement en matière d'exactitude des comptes de l'Etat.

### **4)- la lutte contre la fraude :**

L'incompatibilité des fonctions des ordonnateurs et des comptables rend plus difficile les malversations, dans la mesure où il faudrait que les deux agents préméditent en commun accord une action irrégulière ou illégale, le contrôle de l'un sur l'autre et inversement, ainsi que l'indépendance respective de l'un vis-à-vis de l'autre est donc un premier frein à la fraude et malversation en sus, évidemment, des différents contrôles en amont et en aval de la dépense exercée par les différentes institutions ( C.C, Parlement et C.F).

### **A)- la responsabilité particulière du comptable public :**

La responsabilité des agents publics chargés de l'exécution des opérations financières, est une responsabilité définie par la loi, pour le comptable public, elle découle de la définition de ce dernier apporté par l'article 33 de la loi 90-21 qui lui attribue l'exclusivité de la conservation et du mouvement des deniers publics.

C'est ainsi qu'à la responsabilité disciplinaire commune à tous les fonctionnaires, se greffe une responsabilité personnelle et pécuniaire qui sanctionne l'inobservation des règles de la comptabilité publique, et procure la réparation du préjudice causé.

La particularité de cette responsabilité est que, une fois engagée, le comptable, contrairement aux autres fonctionnaires, devient redevable envers l'Etat du montant du préjudice causé.

La responsabilité personnelle et pécuniaires des comptables publics a un caractère objectif, elle est basée sur une constatation des faits tels que l'omission d'une recette, un déficit des caisses ou encore, du paiement à tort d'une dépense.

Elle est objective, du fait qu'elle ne nécessite pas l'appréciation de la conduite personnelle du comptable, mais elle est issue de la constatation d'un manquement.

En définitive, cette responsabilité implique qu'en cas de déficit ou, en général, de débet, le comptable doit solder le manquement de ses derniers personnels sans pour autant, engager systématiquement sa responsabilité pénale, civile et disciplinaire.

### **B- Le rôle du comptable public en matière de contrôle des dépenses publiques :**

Les attributions du comptable public en matière de contrôle, découlent directement du régime de sa responsabilité, ce contrôle porte sur huit éléments énumérés dans l'article 36 de la loi 90-21 sus citée, à savoir :

#### **a)-La conformité de l'opération avec les lois et règlements en vigueur :**

Le contrôle du comptable public est exclusivement un contrôle de régularité, il ne porte pas sur l'opportunité de l'opération, toutefois, la limite entre ces deux aspects étant difficile à identifier, le contrôle devient moins aisé. D'autre part, l'appréciation de la conformité d'une opération aux lois et règlement est une notion subjective qui peut évoluer d'un comptable à un autre. L'absence d'une nomenclature des pièces justificatives en Algérie, ne permet pas un contrôle strict et objectif puisqu'une telle nomenclature qui s'entendrait à l'ensemble des dépenses menerait le comptable à se limiter à une vérification de la régularité formelle des pièces qui lui sont fournies.

#### **b)-la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué :**

conformément à l'article 24 de la loi 90-21 « les ordonnateurs doivent être accrédités auprès des comptables publics assignataires... » ; en d'autres termes, les comptables publics doivent pouvoir identifier les ordonnateurs auprès desquels ils sont désignés. Cette identification se fait par le dépôt auprès des comptables, de la décision de nomination des spécimens de signature de l'ordonnateur, le délégataire devra joindre en plus, l'acte de délégation de la signature.

#### **c)- la régularité des opérations de liquidation de la dépense :**

cette opération constitue le véritable contrôle de fond exercé sur la dépense, puisqu'il s'agit, notamment de s'assurer de la bonne imputation de la dépense et de la régularité des pièces justificatives. Le comptable doit s'assurer de la justification du service fait, à savoir, que l'ordonnateur apporte la preuve que la dépense est la contre partie d'un service rendu par un tiers à l'administration, cette justification peut prendre la forme d'une facture, d'une demande d'acompte, d'un état de liquidation, d'un salaire...etc., en fonction de la dépense.

Enfin, il doit vérifier l'exactitude des calculs de liquidation, ce qui lui permettra de s'assurer que le montant proposé au paiement n'est pas entaché d'erreurs.

**d)- la disponibilité des crédits :**

Le comptable public est destinataire de tous les crédits ouverts pour chaque ordonnateur, ainsi que de toutes éventuelles modifications intervenant en cours d'exercice. C'est sur cette base qu'il peut vérifier la disponibilité des crédits et palier ainsi la possibilité d'un dépassement de crédit.

**e)-la créance n'est pas atteinte par une déchéance ou frappée d'opposition :**

Quelle que soit son origine (judiciaire, administrative ou fiscale) une opposition constitue une interdiction de payer adressée par un tiers, auquel le créancier de l'organisme public doit de l'agent. Au plan pratique, le comptable doit s'assurer que les oppositions qui lui sont adressées soit prises en charge et leurs montants déduits des sommes dues aux créanciers concernés.

Concernant la déchéance quadriennale, la loi 84-17 de 07-07-84 relative aux lois de finances, notamment dans ses articles 19,17 et 18, précise que toutes les créances dues par l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics bénéficiant de subventions publiques sont prescrites au profit de l'institution concernée si elles ne sont pas acquittées dans un délai de 4 ans sauf cas particuliers, à savoir :

- \*Une dépense non acquittée du fait l'administration elle-même;
- \* Un obstacle dûment justifié qui aurait empêché le créancier de réclamer sa créance ;
- \*les créanciers se trouvant dans les cas cités par l'article 316 du code civil, tel que l'absence, l'incapacité ou les créanciers purgent une peine criminelle ;
- \*Les recours en instance devant une juridiction.

**f)-Le caractère libératoire du paiement :**

Dans ce cas le comptable doit vérifier que l'ordre de paiement est établi au nom du véritable créancier, sous peine d'engager sa responsabilité.

**g)-Les visas des contrôles prévus par les lois et règlements en vigueur :**

En premier lieu, le comptable doit s'assurer que toutes les dépenses, sauf exception légales ou l'existence d'un passer outre, sont revêtues du visas de contrôleur financier, certaines dépenses doivent comporter, en plus du visa du contrôleur financier, le visa d'organes de contrôle de type administratif ; tel que les commissions de marchés, ou technique comme les p&t ou les commissions spécifiques aux travaux de constructions.

Par ailleurs, les pouvoirs publics peuvent imposer un contrôle préalable assorti de visa soit pour certaines activités, soit à titre conjoncturel.

**h)-La validité de l'acquit libératoire :**

Une fois l'ensemble des contrôles suscités effectués, le comptable peut procéder au paiement de la dépense, toutefois, dans la mesure où le paiement a pour conséquence juridique d'éteindre la dette de l'organisme, le comptable doit s'assurer que le règlement s'est effectué au profit du véritable créancier, soit par remise d'espèce, après vérification de l'identité du créancier, soit par chèque trésor ou encore par virement au compte des créanciers (postales ou bancaire).

Ainsi la sanction du contrôle du comptable est, soit le paiement, dans les cas où la dépense est régulière, soit un refus de payer lorsqu'il s'agit d'une dépense entachée d'irrégularité(s). Les délais de vérification accordée aux comptables étant de 10 jours, ils doivent signifier tous les rejets aux ordonnateurs au maximum au bout de 20 jours.

Dans le cas où l'ordre de paiement serait rejeté par le comptable public, l'article 47 de la loi 90-21 prévoit la possibilité de réquisitionner par écrit le comptable en question, cette procédure, accordée à l'ordonnateur lorsqu'il n'adhère pas au(s) motif(s) du rejet, a comme conséquence de substituer à la responsabilité du comptable celle de l'ordonnateur, la lettre de réquisition doit comporter les motifs qui la justifient afin de permettre, d'une part, au comptable comporter les motifs qui la justifient afin de permettre, d'une part, au comptable d'établir un rapport à l'intention du ministre des finances 24\*Loi 90-21 op.cit, art 47 et, d'autre part, afin de veiller à ce qu'elle n'intervienne que dans un cadre réglementaire 25\* Loi 90-21 op.cit, art 48 excluant toute réquisition motivée par :

- L'indisponibilité des crédits ;
- L'indisponibilité de trésorerie (excepté pour l'Etat) ;
- L'absence de justification de service fait ;
- Le caractère non libératoire du paiement ;
- L'absence des visas réglementaires.

### **Section 3 : Le contrôle de l'Inspection Générale des Finances :**

L'inspection générale des finances est un grand corps de l'Etat, principalement recrutée par la voie de l'Ecole nationale d'administration et organisée en deux gardes (inspecteurs, inspecteurs généraux), elle dépend directement du ministre par l'intermédiaire d'un inspecteur général chef de service.

Elle comprend moins de trois cent membres dont environ les deux tiers sont détachés à de hauts postes (cas français) 26\*LUC Saidj, Finances Publiques, édition DALLOZ 1995, Paris France, p.58, administratifs ou politiques, de responsabilité dans le secteur publique ou parapublique.

Seul corps d'inspection à vocation interministérielle, il a une compétence de principe à l'égard des administrations publiques et des organismes privés recevant une aide financière publique ou placés sous surveillance publique, à l'exception notable des administrations centrales, de l'ensemble des services de la défense (sauf cas particuliers) et des entreprises publiques 27\* LUC Saidj, Finances Publiques, op.cit, p 58

Ce corps est placé en dehors de la hiérarchie des fonctionnaires du ministère, il est rattaché directement au ministre 28\* Décret n°80.53 du 1-3-1980 portant création de l'IGF art.1

Nous nous intéressons successivement, de façon brève, à son organisation et ses attributions, et plus longuement aux modalités d'exercice de son contrôle.

### **1-Organisation et attributions :**

#### **A-Organisation :**

Sous l'autorité du ministre chargé des finances, l'IGF est dirigée par un chef nommé par décret 29 décret exécutif n° 92.32 du 20-01-1992 portant organisation centrale de l'igf, art.2., les fonctions de ce dernier par l'article 3 du décret 92-32, il doit notamment veiller à l'exécution des travaux de contrôle, d'études d'évaluation dans le cadre de structures centrales et de services extérieurs composant l'IGF.

**a)- les structures centrales :** l'inspection générale des finances comprend, outre le poste de directeur d'étude chargé du suivi des actions du contrôle des services extérieurs de l'inspection générale des finances et de la coordination des relations avec les autres institutions et service de contrôle :

- Des structures opérationnelles de contrôle et d'évaluation ;
- Des structures d'études, d'administration et de gestion.

Une présentation exhaustive de l'organisation et de ses structures est prévue aux articles 5 et 6 du décret 92-32, les activités des structures opérationnelles de contrôle et d'évaluation sont exercées par des unités mobiles dirigées par des chefs de brigades.

#### **b)-les structures locales :**

sous l'autorité du chef de l'inspection générale des finances, les services extérieurs de l'inspection générale des finances sont constitués par des directions régionales 30 décret exécutif n° 92.32 du 20-01-1992 fixant organisation et attribution des services extérieurs de l'igf., l'implantation et la compétence territoriale des directions régionales sont fixées par arrêté du ministre chargé des finances, chacune des directions régionales est dirigée par un directeur régional, nommé par arrêté du ministre chargé des finances sur proposition du chef

de l'IGF, à l'instar des structures opérationnelles de contrôle et d'évaluation centrale, les activités des directions régionales sont exercées par des unités mobiles dirigées par des chefs de missions ou des chefs de brigades.

### **B- Attributions :**

L'inspection a un domaine d'intervention extrêmement large :

1- elle est d'abord compétente à l'égard de tous les comptables publics, étant donné que son contrôle s'exerce sur la gestion financière et comptable des services de l'Etat, des collectivités territoriales ainsi que sur les institutions, organes et établissements soumis aux règles de la comptabilité publique.

De même, les établissements publics à caractère industriel et commercial, les exploitations agricoles publiques et les organismes de sécurité sociale tous régimes sociaux confondus sont soumis à son contrôle.<sup>31</sup>\*Décret exécutif n°92.78 du 22-02-1992 fixant les attributions de l'IGF art.2

2-en tant que corps d'inspection du ministère chargé des finances, elle assure le contrôle de tous les agents de celui-ci, parmi lesquels on trouve non seulement les comptables publics, mais également les fonctionnaires des services fiscaux et des diverses directions économiques et financières, son contrôle s'étend même aux services de contrôle qui dépendent du ministère.

3-elle a également vocation à contrôler tous les organismes à objectif social et culturel bénéficiant du concours de l'Etat ou d'organismes publics, et de manière générale toute personne morale bénéficiant du concours financier de l'Etat, d'une collectivité territoriale ou d'un organisme public.

4-enfin, des enquêtes économiques et financières les plus diverses peuvent lui être confiées ; soit en recherchant des éclaircissements sur un point bien précis, ou que le ministre des finances ou le gouvernement cherche à être éclairé sur un projet de réforme.

C'est en effet ce qui ressort de l'article 3 ainsi que du dernier alinéa de l'article 2 du décret 92.78. Dans le même ordre d'idées, le décret exécutif n°92.79 du 22-02-1992 habilite l'IGF à procéder à l'évaluation économique des entreprises publiques économiques, à la demande des autorités et instances légalement habilitées, l'inspection procéder moins à un contrôle de régularité qu'à un contrôle de qualité assorti de vues de réformes et de suggestions.

Les interventions de l'IGF sont fixées dans un programme annuel arrêté par le ministre chargé des finances selon des objectifs déterminés et en fonction des demandes du



gouvernement ou des organes et institutions habilités<sup>32\*</sup> Décret exécutif n°92.78.op.cit.art.5, au niveau local, la mise en œuvre de ce programme est assurée par la direction régionale<sup>33\*</sup>Décret exécutif n°92.33 op.cit.art.4, dont le directeur est chargé de la coordination des missions d'inspection à la charge de sa direction.

### **2-Modalités d'exercice du contrôle de l'IGF :**

Le contrôle s'exerce en cours et après exécution des opérations, il apporte à la fois sur leur régularité et leur opportunité, il consiste en deux missions de vérification, d'enquêtes ou d'expertises sur place assurées par des brigades d'inspecteurs, placés sous l'autorité d'un chef de brigade, ces derniers de livrent à des tournées au cours desquelles elles vérifient, essentiellement :<sup>34\*</sup>Décret exécutif n°92.78.op.cit.art.9

- les conditions d'application de la réglementation financière comptable et les dispositions légales ou réglementaires ayant une incidence financière directe;
- La gestion et la situation financière des services et organismes concernés ;
- L'exactitude, la sincérité et la régularité des comptabilités ;
- Les conditions d'utilisation et de gestion des crédits des moyens des services et structures.

### **A-Organisation des tournées :**

L'inspection générale des finances réalise dans ses services, les travaux préparatoire et analytiques liés à ses interventions, un double souci préside à l'organisation de celle-ci d'autre part, réaliser des vérifications aussi fréquentes que possible, c'est à cette double condition que l'inspection pourra remplir véritablement son rôle.<sup>14</sup>

### **B-La conduite des vérifications :**

Les vérifications des brigades de l'IGF s'effectuent sur place : <sup>36\*</sup>décret exécutif n°92.78 op.cit art6 c'est-à-dire que l'inspecteur de rend personnellement dans le service à vérifier et examine le travail de l'agent vérifié, les tâches confiées aux membres des brigades, et spécialement aux chefs de brigades, sont précisées à l'article 10 du décret 92.78 ainsi que dans le décret 91.502 du 21-12-1991 portant statut particulier du personnel de l'IGF.

Aux termes de l'article 31 du décret exécutif 91.502, le chef de brigade prépare, organise, anime, surveille et conduit à leur terme les opérations de vérification de sa brigade.

A ce titre, il est chargé entre autres :

<sup>14</sup> <sup>35\*</sup>P.LALUMIERE *l'inspection des finances* PUF 1959 p.108



-D'assurer, à son échelon, la préparation, l'organisation et la coordination des travaux d'inspection ;

-De répartir les tâches entre les inspecteurs constituant la brigade, de surveiller le déroulement des travaux et d'en rendre compte ;

-Et surtout, de veiller à son échelon au respect des règles générales d'exécution du contrôle de l'IGF.

Ces règles sont au nombre de trois : celle de l'improviste, la règle du suspect et la règle de la distinction de la constatation et de l'action <sup>15</sup>

**a)-La règle de l'improviste :**

Il s'agit de suspendre l'agent vérifié, le contrôle doit donc être inopiné, l'administration ne doit donc en aucun cas avoir été avertie à l'avance, en effet, une vérification n'a de sens que si le service dont elle est l'objet n'en est point averti, par contre les missions d'études ou d'expertise confiées à l'IGF sont arrêtées de concert avec les organes habilités des institutions concernées, et par voie de conséquence, celles font l'objet d'une notification préalable<sup>16</sup>

**b)-La règle du contradictoire :** l'opération de contrôle doit être menée contradictoirement avec le comptable, L'inspecteur chargé de la vérification doit rester objectif et fonder ses conclusions sur des faits établis, en examinant l'ensemble des pièces justificatives et états qui lui sont fournis et en faisant parler le plus possible l'agent vérifié de façon à connaître les problèmes posés par le marché du service, son rôle lui impose de n'être ni trop familier ni trop glacial, c'est à cette seule condition qu'il parviendra à saisir le fonctionnement défectueux d'une administration ou les erreurs et maladresses des agents.

L'inspecteur peut requérir la présentation de tous documents détenus au bureau, à cet effet, les responsables des services et organismes contrôlés sont tenus de répondre, sans retard, aux demandes de renseignement formulées et ne peuvent s'y soustraire en opposant le respect de la voie hiérarchique, le secret professionnel ou encore le caractère confidentiel des documents à consulter, cependant, si la vérification porte sur des dossiers couverts par le secret de défense nationale, les inspecteurs effectuent leur vérifications suivant les

---

<sup>15</sup> 37\* P.LALUMIERE. *L'inspection des finances* p.112

<sup>16</sup> 38\* Décret exécutif n°92.78 op.cit.art 7

instructions conjointes du ministre chargé des finances et du ministre chargé des finances et du ministre chargé de la défense nationale <sup>17</sup>

L'inspecteur peut aussi prendre connaissance des documents qui se trouvent hors du bureau ou recueillir des informations à l'extérieur de l'administration vérifiée, tout refus opposé aux demandes de communication fait l'objet d'une mise en demeure portée à la connaissance du supérieur hiérarchique de l'agent concerné, si la mise en demeure n'est pas suivie d'effet dans la huitaine (8 jours), l'inspecteur compétent dresse un procès-verbal de carence et saisit l'autorité investie du pouvoir disciplinaire.

Devant les prérogatives étendues de l'inspecteur, l'agent vérifié doit être à même de se défendre, il doit avoir connaissance des toutes les pièces qui lui seront opposées, l'inspecteur ne peut fonder ses observations sur des pièces qui n'ont, à aucun moment, été entre les mains de l'agent vérifié ainsi que celle provenant de l'extérieur de l'administration vérifiée qui n'ont pas été collectés en sa compagnie. Enfin, l'inspecteur ne peut tenir compte, des remarques faites par des subordonnés de l'agent contrôlé que si celui-ci en a eu connaissance et les a confirmées. Il s'agit donc d'une véritable instruction contradictoire.

#### **c)-Distinction de la constatation et de l'action :**

L'inspecteur ne peut donner en aucun cas d'ordre à l'agent contrôlé ni s'immiscer dans la marche du service. Le droit de donner aux constatations faites par l'inspecteur la suite qu'elles comportent, appartient aux administrations et au ministre. Cette disposition est prévue par l'article n°91.505 40\* Décret exécutif 91.502 du 21-12-1991 portant statut des personnels de l'IGF J.O.R.A n°67 du 23-12-1991 dans son dernier alinéa. En cas de constatation d'une infraction, l'autorité hiérarchique ou de tutelle est saisie immédiatement en vue de prendre les mesures nécessaires à la sauvegarde des intérêts de l'institution concernée<sup>18</sup> 41

#### **C-Le rapport :**

Au terme de leurs investigations, les inspecteurs rédigent un rapport faisant ressortir leurs constatations et leurs appréciations sur l'efficacité de la gestion du service ou de l'organisme contrôlé 42\*Décret exécutif 92.78 op.cit art 16. Quand au chef de la brigade, il

---

<sup>17</sup> 39\* Décret exécutif n°92.78 op.cit art 12 et 13

<sup>18</sup> \*Décret exécutif 92.78 op.cit art 15

centralise les travaux des inspecteurs, apprécie le bien fondé des observations et constatations relevées en vue de l'élaboration du rapport d'intervention<sup>19</sup>

**a)-Méthode de rédaction :**

Il comporte une suite coordonnée « d'observation ». Une observation est la constatation objective d'un fait qui n'est pas conforme aux lois et règlements ou qui relève une défectuosité dans le fonctionnement général du service. D'autre part, afin de donner à ses constatations le maximum d'impartialité et d'objectivité, l'inspecteur des finances s'abstient de porter sur celles-ci un jugement de valeur. Le rapport doit être rédigé de telle façon qu'il permette à un haut fonctionnaire des finances ou à un ministre de prendre connaissance très rapidement des problèmes soulevés par la vérification.<sup>20</sup>

**b)-Les principes qui inspirent le rédaction d'un rapport :**

Deux principales règles caractérisent les rapports de l'inspection général des finances : les règles de la responsabilité des conclusions et du contradictoire.

C'est d'elles que l'IGF tire la plus grande partie de l'originalité de ses méthodes.

**1)-règle de l'entière responsabilité des conclusions :**

Chaque inspecteur des finances, quelle que soit son inexpérience ou sa jeunesse, est responsable de la partie du service qu'il vérifie, et seul responsable des observations qu'il fait.

Il n'est en rien couvert par un inspecteur plus ancien, il prend sur lui les critiques et les commentaires qu'il décerne, nul ne lui dicte son jugement, mais nul ne l'en décharge, cette responsabilité est nettement soulignée par les articles 24 et 25 du décret 91.502 elle est lourde en raison du caractère contradictoire que revêt le rapport.

**2)- La règle du contradictoire :**

Le rapport est communiqué aux gestionnaires des services et organismes concernée. Ces derniers sont invités à répondre, dans un délai de deux mois, aux observations et constatations contenues dans ces rapports, ils peuvent faire-part, le cas échéant, des mesures prises en relation avec les faits relevés dans ces rapports, le délai sus cité peut être exceptionnellement de deux mois supplémentaires par le ministre chargé des finances<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> 43\* Décret exécutif 91.502 op.cit art 31

<sup>20</sup> P.LALUMIERE l'inspection des finances op.cit p.115

<sup>21</sup> 45\*Décret exécutif n°92.78 op.cit art 18

Si les observations faites ne sont pas fondées, les réponses le révéleront. C'est cette mesure qui conforte le sérieux de la vérification, le rapport, éventuellement annoté à nouveau par l'inspecteur, est ensuite transmis au supérieur hiérarchique du fonctionnaire contrôlé. Le supérieur peut, éventuellement, communiquer à l'IGF des mesures suscitées par le rapport qui lui a été adressé.

Annuellement, l'IGF établit un rapport, portant sur le bilan de ses activités et la synthèse de ses constatations de portée générale, qu'elle remet au ministre chargé des finances dans le courant du premier trimestre de l'année suivant celle pour laquelle il a été établi.

L'IGF n'a aucun pouvoir propre, les inspecteurs ne sont pas les yeux et les oreilles du ministre des finances seul décideur des suites à donner aux observations consignées dans leur rapports. Néanmoins, si elles sont fondées, ce que la discussion contradictoire permet d'établir, il est rare qu'elles ne soient pas suivies d'effets, soit par la saisine de la cour des comptes, soit en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des services ou encore en ce qui concerne la situation personnelle des agents.<sup>22</sup> Nous voyons que, dans tous les cas, l'IGF n'intervient qu'une fois que la dépense a été réalisée, elle ne peut l'empêcher même si elle peut la juger, non seulement sur ses résultats, mais sur ses intentions aussi.

D'autre part, le contact direct avec les réalités du service permet aussi à l'inspection d'apprécier l'exacte limite d'une correcte application de la législation. Au-delà du strict contrôle de régularité des opérations, les vérifications permettent d'apprécier également les déficiences dans le fonctionnement du service, les obstacles techniques à l'application d'un règlement.<sup>23</sup> L'importance de l'Inspection Générale des Finances ne tient qu'à la qualité de ses analyses, à la précision de ses conclusions et à la pertinence de ses propositions, l'existence du contrôle de l'IGF, qui pèse en permanence sur les services publics, incite les responsables de ces derniers à plus de vigilance car ils savent que le contrôle est sérieux.

---

<sup>22</sup> 46\*J.MAGNET, comptabilité publique, op.cit, p 126

<sup>23</sup> J.MAGNET, comptabilité publique, op.cit, p 126 etc.

## **Chapitre2 : CONTROLE DES DEPENSES ENGAGEES**

Partie I / Aspect théorique des dépenses  
publiques ; classification ; contrôle et exécution /

### **Chapitre2 : CONTROLE DES DEPENSES ENGAGEES**

La mise en place d'un vaste programme de consolidation à la croissance économique d'une dotation équivalente à plus de 150 milliards de dollars, entre 2005 et 2009, ainsi que l'évolution croissante de la dépense publique (58% du PIB en 2007) requièrent non seulement le renforcement des capacités managériales des institutions et administrations publiques en charge de cette dépense mais également l'amélioration de la fonction de contrôle de la

dépense. Ces dépenses, destinées à assurer aussi bien la couverture des charges nécessaires au fonctionnement des services publics que l'exécution des opérations d'investissements publics mises à la charge de l'Etat, répondent à un besoin et conduisent à un objectif tel que défini par le budget.

Une fois qu'il a été voté et publié, le budget doit être exécuté. La procédure d'exécution du budget est soumise à l'ensemble des règles de la comptabilité publique et s'applique à tous les organismes publics : l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif nationaux et locaux. L'exécution du budget est confiée aux ordonnateurs et aux comptables publics : les premiers accomplissent les opérations administratives ; les seconds effectuent les opérations comptables. Associés au processus d'exécution des dépenses publiques, les contrôleurs des dépenses engagées, dénommés contrôleurs financiers, tiennent une place particulière dans l'appareil de contrôle des finances publiques. A ce titre, ils jouent, auprès de chaque ordonnateur, un double rôle : conseiller financier et contrôleur chargé de veiller à la régularité de la dépense publique. Pour une meilleure clarification des rôles des ordonnateurs et des contrôleurs financiers, d'une part, et la coordination et harmonisation de l'action de ces deux agents, d'autre part, un effort particulier a été entrepris, sous l'égide de la direction générale du budget pour aboutir à la mise au point d'un document unique et condensé touchant à de nombreuses rubriques et ce en application des décisions arrêtées par le conseil interministériel dans ses séances de 18 novembre et 05 février 2007.

La publication du «document» intitulé «manuel de contrôle des dépenses engagées» qui peut être considéré comme un instrument fondamental régissant les rapports entre les ordonnateurs et les contrôleurs financiers, vise tout particulièrement à assurer l'exécution des dépenses publiques compte tenu, à la fois, du rythme général et soutenu de l'activité économique et sociale de l'Etat et de ses démembrements et du principe d'une gestion saine et efficace des fonds publics qui est une constante de notre politique budgétaire et financière. Il demeure entendu que ce manuel sera appelé à être actualisé à la lumière des réformes engagées en matière de modernisation des systèmes budgétaires.

En conséquence il appartient à chacun d'en tirer le meilleur parti, la finalité demeurant évidemment la réduction des coûts et délai de réalisation des ouvrages et l'amélioration de la qualité du service public.

### **Présentation:**

Le document en question est un manuel qui retrace les règles et procédures budgétaires et comptables, destiné à l'ensemble des agents chargés de l'exécution du budget et, plus particulièrement, aux ordonnateurs et aux contrôleurs des dépenses engagées. Les ordonnateurs et les contrôleurs des dépenses engagées sont des agents de l'Etat dont les missions sont nettement séparées mais complémentaires en ce sens qu'elles ont pour finalité la bonne utilisation des ressources publiques.

L'ordonnateur a le pouvoir de faire naître, par un acte d'engagement, au nom de l'Etat, d'une collectivité ou d'un établissement, une dépense dans la limite des crédits budgétaires qui lui sont accordés au titre du budget dont il a la charge.

Le contrôleur des dépenses engagées, appelé contrôleur financier, est chargé, au nom du ministre des finances, gardien des deniers publics, de s'assurer de la régularité de l'emploi des crédits budgétaires mis à la disposition de l'ordonnateur et d'empêcher, au stade de l'engagement de la dépense publique, que les irrégularités ne produisent leurs effets.

Les ordonnateurs agissent dans le domaine de l'opportunité et les contrôleurs financiers dans celui de la régularité.

Dès lors, le contrôleur financier est chargé de veiller à la régularité des opérations d'engagement sans toutefois pouvoir empiéter sur l'appréciation de leur opportunité.

En conséquence de cette division des tâches, les ordonnateurs sont soumis à un régime de responsabilité et à une obligation de résultat ; les contrôleurs financiers sont, de leur côté, susceptibles d'encourir des sanctions et des poursuites en cas de non respect des règles de discipline budgétaire et financière mais, en contrepartie de ces contraintes, ils disposent d'une totale indépendance et sont, à cet égard, protégés contre toute pression et intervention susceptibles de nuire à l'accomplissement de leur mission. Pour faciliter les missions dévolues à chacun de ces deux agents de l'Etat et prévenir, ainsi, toute situation conflictuelle qui peut naître à l'occasion de l'exécution du budget, il a été jugé nécessaire de concevoir, au regard des principes de transparence des procédures budgétaires et de rationalisation des dépenses publiques, un document pratique dont l'objet consiste à appréhender clairement les principes essentiels à même de permettre la gestion, en bonne administration, des crédits budgétaires.

C'est dans cet esprit qu'un comité interministériel chargé de l'évaluation et de l'amélioration du contrôle des finances publiques a été institué. Il est présidé par Monsieur le Ministre des finances et composé des représentants des ministères de la Justice, de l'Intérieur et des collectivités Locales, de la Petite et Moyenne Entreprise et de l'Artisanat et du

représentant, de la Cour des Comptes et de l'Inspection Générale des Finances, de la Direction Générale de la Comptabilité, de la Direction Générale du Budget.

Sur recommandation de ce comité, un groupe de travail placé sous l'autorité du Directeur Général du Budget a été mis en place et chargé d'élaborer un manuel de contrôle préalable des dépenses engagées. Cet instrument intitulé «manuel de contrôle préalable des dépenses engagées» a été élaboré et rédigé compte tenu des textes législatifs et réglementaires en vigueur, et se signale, en outre, par de nombreuses définitions des termes usuels, facilitant ainsi la compréhension de ce manuel.

Pour des raisons de maniabilité et de clarté, ce manuel a été divisé en neuf (9) parties ainsi constituées :

- les lois de finances ;
- le budget général de l'Etat ;
- les comptes spéciaux du trésor ;
- le budget annexe ;
- le budget de la wilaya ;
- les budgets des établissements publics ;
- les «opérations hors budget» ;
- le contrôle préalable des dépenses engagées ;
- les pièces justificatives des dépenses engagées.

A la fin de ce manuel sont proposées des annexes :

- les phases budgétaires ;
- le processus de réalisation d'une opération d'équipement public ;
- un glossaire des termes budgétaires.

Si ce manuel, à caractère didactique, contribue à une meilleure communication et à une meilleure harmonie entre les ordonnateurs, tenus par une obligation de résultats et les contrôleurs financiers, investis de la mission de conseiller des ordonnateurs auprès desquels ils sont placés, il aura atteint son objectif, à savoir la conciliation des impératifs de bonne gestion des deniers publics.

### **Section 1 : LES LOIS DE FINANCES**

Les lois de finances, dans le cadre des équilibres généraux définis par les plans pluriannuels et annuels de développement économique et social fixent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges financières de l'Etat. La loi de finances, appelée



couramment «budget», est la traduction chiffrée d'un programme d'action économique et sociale établi selon les indications Plan.

Dans cette perspective, la loi de finances détermine le montant des dépenses et des moyens financiers propres à les satisfaire. En raison des dépenses qu'elle autorise et en raison des moyens financiers auxquels elle recourt, la loi de finances est une loi spéciale qui occupe une place centrale au sein du vaste ensemble financier de l'Etat. Ces raisons expliquent que la loi de finances soit assujettie à des règles particulières appelées «principes budgétaires».

Les lois de finances sont groupées en trois catégories :

- la loi de finances de l'année ;
- la loi de finances complémentaire ou modificative ;
- la loi de règlement budgétaire.

## **I / LES PRINCIPES BUDGETAIRES**

Les principes budgétaires sont des règles techniques, destinées à assurer la bonne gestion des finances publiques. Ces règles président à l'élaboration, au vote et à l'exécution de la loi de finances.

On les dénombre sous forme de sept principes fondamentaux :

- l'autorisation préalable ;
- l'équilibre budgétaire ;
- l'annualité budgétaire ;
- l'unité budgétaire ;
- l'universalité budgétaire ;
- la séparation des ordonnateurs et des comptables ;
- la spécialité des crédits.

### **1.1 / L'AUTORISATION PREALABLE**

La règle de l'autorisation préalable (ou autorisation parlementaire) signifie, d'une part, que la loi de finances doit être adoptée par le Parlement (Assemblée populaire nationale et Conseil de la Nation) avant le premier janvier et, d'autre part, que l'autorisation doit précéder les opérations d'exécution.

#### **A) Les caractères de l'autorisation préalable**

L'autorisation préalable est une combinaison entre une saine gestion des deniers publics, la technique comptable et le contrôle politique et qui se traduit par l'inscription de crédits budgétaires dans la loi de finances.

Les principaux caractères de l'autorisation préalable sont :

- l'autorisation est donnée en la forme législative : elle a donc une force contraignante liant, à cet égard, les agents chargés de l'exécution de la loi de finances ;
- elle est préalable : l'autorisation étant indispensable à la réalisation des dépenses publiques et au recouvrement des recettes, il en résulte que la loi de finances doit être votée par le Parlement avant son exécution ;
- elle est annuelle : en vertu du principe de l'annualité budgétaire, la loi de finances est établie chaque année pour un an ;
- elle est politique : en votant les recettes et les dépenses, le Parlement procède à un contrôle politique de l'activité gouvernementale et limite ainsi son action financière ;
- elle vaut pour toutes les ressources et toutes les dépenses de l'Etat : en vertu des principes d'unité et d'universalité budgétaires, la loi de finances regroupe par grandes masses globales l'ensemble des recettes et des dépenses publiques ;
- l'autorisation de dépenses est détaillée pour chaque catégorie de crédits : c'est le principe de la spécialité des crédits ;
- l'autorisation interdit toute dépense au-delà des crédits ouverts : à l'exception des crédits provisionnels et des crédits évaluatifs, les crédits budgétaires ont un caractère limitatif ;
- l'autorisation n'entraîne pas l'obligation de dépenser : cette mesure de bonne administration permet d'ajuster les dépenses sur les besoins lorsque les prévisions initiales se sont avérées exagérées ou erronées ;
- en matière de recettes, l'autorisation parlementaire ne comporte pas de limitation du produit des impôts, les chiffres figurant dans la loi de finances ne constituant qu'une évaluation approximative qui peut être dépassée : cette autorisation n'étant pas une permission mais une obligation par laquelle le Gouvernement est tenu de percevoir la totalité des recettes qu'il a évaluées, sans, toutefois, percevoir d'autres recettes que celles qui sont formellement autorisées.

### **B) Les dérogations à la règle**

Des dérogations à la règle de l'autorisation préalable sont mises en oeuvre dans le cas où la date d'adoption de la loi de finances de l'année ne permet pas l'application de ses dispositions à la date du premier janvier de l'exercice en cause, ou encore lorsque le Parlement ne s'est pas prononcé en temps utile.

#### **Dans ce cadre :**

• les recettes et les dépenses du budget général de l'Etat continuent provisoirement à être exécutées dans les conditions suivantes :

- pour les recettes, conformément aux conditions, aux taux et aux modalités de recouvrement en vigueur, en application de la loi de finances précédente ;

- pour les dépenses de fonctionnement, à concurrence d'un douzième mensuellement (douzièmes provisoires) et pendant une durée de trois mois, du montant des crédits ouverts au titre de l'exercice budgétaire précédent ;

- pour les dépenses d'investissement, à concurrence du quart de la dotation par secteur et par gestionnaire, telle que celle-ci résulte de la répartition des crédits de paiement relative au plan annuel de l'exercice précédent ;

• les projets de budgets annexes et les dispositions à caractère législatif applicables aux comptes spéciaux du trésor continuent à être exécutés conformément aux dispositions législatives et réglementaires qui les régissent avant le début du nouvel exercice budgétaire ;

• lorsque la loi de finances n'a pas été votée dans un délai de soixante dix (70) jours à partir de son dépôt, le projet du Gouvernement est mis en vigueur par voie d'ordonnance.

## **1.2 / L'EQUILIBRE BUDGETAIRE**

L'équilibre budgétaire signifie l'égalité entre les dépenses publiques et les ressources définitives prévues pour les financer, c'est-à-dire les ressources autres que l'emprunt, les moyens de trésorerie ou les manipulations monétaires.

Ce principe qui n'est pas une nécessité juridique mais un des plus importants principes techniques du droit budgétaire, n'admet ni déficit, ni excédent. Actuellement, le principe de l'équilibre budgétaire subit une véritable entorse avec ce qu'on appelle le «découvert budgétaire» et le «déficit budgétaire».

### **A) Le découvert budgétaire (ou de la loi de finances)**

Le découvert budgétaire (ou de la loi de finances) correspond à l'excédent éventuel de l'ensemble des charges inscrites dans la loi de finances de l'année (charges définitives et charges temporaires) sur l'ensemble de ses ressources (ressources définitives et ressources temporaires).

#### **a). Les objectifs du découvert budgétaire**

Le découvert budgétaire, notion qui a remplacé celle d'«impasse budgétaire», résulte d'un choix politique voulu et organisé par le Gouvernement, en conférant à la loi de finances une fonction d'intervention dans les domaines économique et social.

#### **b). Le financement du découvert budgétaire**

Sur le plan pratique, le découvert est laissé à la charge du Trésor public et est généralement couvert par des moyens de trésorerie (emprunts publics, bons du Trésor, dépôts des correspondants du Trésor, etc.) ou par des procédés monétaires (émission de la monnaie, manipulation de la valeur de la monnaie).

### **C) Le déficit budgétaire**

Le déficit budgétaire correspond à une insuffisance des ressources par rapport aux dépenses prévues dans le budget, résultant des seules opérations à caractère définitif imputées à un exercice budgétaire. A des fins de relance économique, deux expériences d'utilisation volontaire du déficit budgétaire ont été menées :

- le budget cyclique ;
- le déficit systématique.

**a) . Le budget cyclique :** La théorie du budget cyclique enseigne qu'il est nécessaire d'adapter la loi de finances aux cycles économiques et ne réaliser l'équilibre que sur une période plus longue que la période annuelle d'application de la loi de finances.

On appelle «cycle», les périodes successives de prospérité et de crise : on admet dès lors que le budget est un instrument au service de l'équilibre économique qui exige, selon les circonstances, soit l'établissement d'un budget excédentaire pour freiner l'économie en période de prospérité, soit l'établissement d'un budget déficitaire susceptible de stimuler l'économie en cas de crise.

**b). Le déficit systématique :** La théorie du déficit systématique, adoptée pour relancer l'activité économique et l'emploi en période difficile, préconise le financement artificiel du déficit par le recours à la banque d'émission. Sur le plan budgétaire, la théorie du déficit systématique se traduit par une augmentation des dépenses publiques et une diminution des ressources publiques.

## **1.3 / L'ANNUALITE BUDGETAIRE**

Principe de droit budgétaire selon lequel les autorisations de dépenses, les prévisions de recettes ne sont valables que pour une année.

### **A) La justification du principe**

La mise en oeuvre de ce principe implique :

- les autorisations budgétaires sont données pour un ensemble de dépenses et de recettes, correspondant aux besoins d'une année : cela implique que, passé ce délai, il sera interdit d'engager une dépense ou de percevoir une recette, jusqu'à nouvelle autorisation ;

- la loi de finances doit être établie chaque année ;

- la loi de finances doit être exécutée au cours de cette même année.

Le principe de l'annualité budgétaire a été imposé pour des raisons politiques et techniques :

- sur le plan politique, en contraignant le Gouvernement à se présenter tous les ans devant le Parlement, celui-ci est assuré de contrôler, dans des délais raisonnables, la gestion des deniers publics ;

- sur le plan technique, la prévision budgétaire, au-delà d'un an, deviendrait difficile, complexe et approximative.

#### 06 Les dérogations au principe

Quatre dérogations ont été apportées à l'application de ce principe :

- en ce qui concerne le vote annuel : l'adoption de lois de finances complémentaires ou modificatives ;

- en ce qui concerne le cadre d'exécution : le système de l'exercice permet d'en prolonger l'exécution au-delà de l'année budgétaire dans la limite d'une période complémentaire ;

- en ce qui concerne le champ annuel des prévisions : l'institution des systèmes d'autorisations de programme et de lois de programme ;

- en ce qui concerne l'annualité d'exécution : la possibilité de reports de crédits et la procédure des fonds de concours.

### **1.4 / L'UNITE BUDGETAIRE**

Principe de droit budgétaire selon lequel tous les éléments budgétaires doivent être rassemblés dans un seul document.

#### **A) Les justifications du principe**

La signification de ce principe est double :

- comme règle de fond : il exige que soit soumise à l'approbation du Parlement la totalité des ressources publiques et des charges prévisibles de l'Etat pour l'année à venir ;

- comme règle de forme : il postule que les ressources publiques et les charges prévisibles soient toutes présentées simultanément au Parlement, afin qu'il puisse, lors du

vote du budget, avoir, d'une part, une vision globale et complète sur les moyens et les charges de l'Etat et, d'autre part, arrêter ses options en pleine connaissance de cause.

Les raisons d'être et la signification de ce principe sont politiques et techniques :

- une raison politique : la présentation d'un document unique, clair, précis et accessible à tous les parlementaires, permet un contrôle efficace et une appréciation valable des recettes et des dépenses ;

- une raison technique : seule une vue globale du budget permet d'en connaître la masse totale des recettes et des dépenses, sans être contraint de recourir à une multitude de documents.

### **B) Les aménagements au principe**

En considération des besoins de l'Etat, des aménagements ont été apportés à ce principe

- les budgets annexes ;
- les comptes spéciaux du trésor ;
- les budgets autonomes (établissements publics).

### **1.5 / L'UNIVERSALITE BUDGETAIRE**

Principe de droit budgétaire selon lequel le budget doit réunir en une seule masse toutes les ressources publiques et doit imputer sur cette masse l'ensemble des dépenses publiques, pour leur valeur réelle, sans limite, contraction ou affectation.

#### **A) La justification du principe**

Ce principe présente, dans sa conception, deux aspects :

- d'un point de vue comptable, il interdit toute compensation entre les dépenses et les recettes en vue de faire apparaître seulement le solde d'une opération génératrice de recettes ou de dépenses : c'est la règle de non compensation ;

- d'un point de vue juridique, il s'oppose à ce qu'une recette soit affectée au financement privilégié d'une dépense particulière : c'est la règle de la non affectation des recettes.

#### **B) Les dérogations au principe**

Les diverses dérogations sont :

- les budgets annexes ;
- les comptes spéciaux du trésor ;
- les procédures comptables particulières au sein du budget général de l'Etat, régissant les fonds de concours ou le rétablissement de crédits ;

- les taxes parafiscales.

## **1.6 / LA SEPARATION DES ORDONNATEURS ET DES COMPTABLES**

Principe de droit budgétaire selon lequel les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable public sont incompatibles. Cette incompatibilité s'étend également aux conjoints des ordonnateurs qui ne peuvent être, en aucun cas, leurs comptables assignataires.

### **A) La justification du principe**

Ce principe a été imposé pour permettre d'obtenir une saine gestion des finances publiques. Pour cette raison, les règles de la comptabilité publique divisent les opérations d'exécution du budget en deux phases distinctes confiées à des catégories différentes et séparées d'agents publics : les ordonnateurs et les comptables. Les conséquences de cette règle sont :

- la division du travail : les ordonnateurs et les comptables publics ont des compétences et des responsabilités différentes : les ordonnateurs prennent des actes générateurs de dépenses (engagement, liquidation et ordonnancement ou mandatement) et de recettes (constatation et liquidation), mais le maniement des deniers publics (recouvrement et paiement) est réservé aux seuls comptables publics chargés, au nom du ministre des finances, du contrôle des opérations budgétaires;

- l'unité de caisse : tous les fonds publics étant déposés dans une caisse unique sous le contrôle du ministre des finances, il en découle que tous les comptables publics lui soient reliés hiérarchiquement et dépendent de lui pour leur nomination ;

- l'aisance du contrôle : les ordonnateurs tiennent la comptabilité des engagements et la comptabilité des ordonnancements, les comptables publics tiennent les comptes de gestion ; le contrôle est facilité, puisqu'il peut rapprocher les deux comptabilités pour découvrir les irrégularités éventuelles ;

- la lutte contre la fraude : en interdisant que le même agent puisse engager une dépense et la payer (ou décider d'une recette et la recouvrer), le principe de la séparation permet d'éviter les risques de fraude du moment que l'ordonnateur et le comptable public se contrôlent mutuellement.

### **B) Les dérogations au principe**

En principe, le contrôle des dépenses publiques ne tolère aucune dérogation ; cependant, parfois l'exécution est assurée par des comptables publics seuls, parfois par des ordonnateurs seuls :

- l'exécution par les comptables publics seuls : parfois des dépenses peuvent être payées sans ordonnancement préalable, c'est à dire sans que l'ordonnateur les prescrive chaque fois (pensions des moudjahidine et les pensions de retraite servies sur le budget de l'Etat, rémunérations des membres de la direction politique et du Gouvernement, frais et fonds spéciaux) ;

- l'exécution par les ordonnateurs seuls : un fonctionnaire du service de l'ordonnateur, appelé régisseur, peut recevoir, dans le cadre de la création d'une régie, des fonds publics et faire face à certaines menues dépenses dont la nature et le plafond sont fixés par le ministre des finances.

### **C) La violation du principe**

La personne qui viole ce principe encourt des sanctions. La sanction est différente selon que le principe a été violé par le comptable public ou par l'ordonnateur.

- sa violation par le comptable : si le comptable public paie une dépense sans ordonnancement ou sans mandat de paiement, il sera mis en débet ; s'il recouvre de l'argent sans que la dette ait été régulièrement liquidée par l'ordonnateur ou, sans titre de perception, il sera déclaré concussionnaire ;

- sa violation par l'ordonnateur : si l'ordonnateur dépense de l'argent public, ou le recouvre, ou le détient sans autorisation, il sera accusé de gestion de fait, deviendra comptable de fait et se trouvera, dès lors, soumis aux obligations et à la responsabilité des comptables publics.

## **1. 7 / LA SPECIALITE DES CREDITS**

Le principe de la spécialité des crédits signifie que les crédits prévus et autorisés dans le budget ne constituent pas une masse globale permettant de faire face indifféremment aux dépenses, mais une série de crédits correspondant à une opération précise, avec un montant fixé.

### **A) Le principe d'application**

Cette règle concerne la présentation, mais surtout l'exécution des **dépenses publiques** :

- les crédits sont affectés et spécialisés par chapitre ou par secteur, selon le cas, groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination ;

- dans une conception stricte de cette règle, les crédits budgétaires inscrits à un chapitre ou à un secteur ne peuvent être utilisés dans un autre chapitre ou dans un autre secteur.



## **B) Les aménagements au principe**

La règle de la spécialité a l'inconvénient d'être trop rigide ; au nom de l'efficacité, des assouplissements dans l'exécution du budget ont conduit à adopter, dans certaines limites, des aménagements au principe. Il s'agit :

- des transferts de crédits ;
- des virements de crédits ;
- des crédits globaux.

## **2 / LES CATEGORIES DE LOIS DE FINANCES :**

Les lois de finances sont au nombre de trois :

- la loi de finances de l'année : elle est votée pour l'année suivante ;
- la loi de finances complémentaire ou modificative : elle intervient en cours d'année ;
- la loi de règlement budgétaire : elle se produit après exécution de la loi de finances de l'année et de la loi de finances complémentaire ou modificative.

### **1 / LA LOI DE FINANCES DE L'ANNEE :**

La loi de finances de l'année prévoit et autorise pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que les autres moyens financiers destinés au fonctionnement des services publics. Elle prévoit et autorise, en outre, les dépenses destinées aux équipements publics, ainsi que les dépenses en capital.

En vertu du principe de séparation des pouvoirs, la loi de finances de l'année est préparée par le Gouvernement et discutée et contrôlée par le Parlement (Assemblée populaire nationale et Conseil de la Nation).

Dans ce cadre, le Gouvernement prépare le projet de loi de finances, le dépose sur le bureau de l'Assemblée populaire nationale. Il est ensuite transmis à la commission des finances et du budget puis discuté et voté à l'Assemblée populaire nationale avant d'être transmis, pour adoption, au Conseil de la Nation.

### **A) Les caractères généraux de la loi de finances**

Les principaux caractères de la loi de finances de l'année se trouvent précisés sur six points :

- le terme « loi de finances » évoque, d'une part, l'acte voté par le Parlement selon une procédure particulière et, d'autre part, le caractère impératif de cet acte ;
- le terme « prévoit » indique que la loi de finances commande une évaluation préalable de la nature et du montant des dépenses à effectuer ainsi que des recettes à réaliser pour

l'année à venir : cette prévision est le préalable à toute possibilité d'autorisation parlementaire :

- le terme «autorise» indique que l'autorisation parlementaire par son caractère préalable conditionne toutes les opérations budgétaires ;

- le terme «année civile» marque la limitation à une année de la durée de l'autorisation parlementaire afin de la rendre par sa brièveté plus efficace ;

- le terme «ensemble des ressources, des charges et autres moyens financiers» énonce, d'une part, l'objet de l'autorisation parlementaire qui réunit la totalité des opérations financières à la charge de l'Etat et des ressources supportées par l'Etat et, d'autre part, l'ordre dans laquelle elle doit intervenir : antériorité des ressources publiques sur les dépenses publiques ;

- les termes «fonctionnement des services» et «équipements publics» indiquent que les ressources et les autres moyens financiers sont destinés aussi bien à l'accomplissement d'opérations de fonctionnement nécessaires à l'exercice des services publics qu'à la réalisation d'opérations d'investissement assurant les interventions de l'Etat, notamment dans le domaine économique et social.

## **B) La phase administrative**

La préparation du projet de la loi de finances est une phase administrative relevant du pouvoir exécutif. Elle suppose une intervention gouvernementale et des travaux ministériels. La préparation de la loi de finances est liée à la prévision budgétaire.

### **a). La prévision budgétaire**

La prévision budgétaire consiste à fixer le montant probable des ressources publiques et à évaluer le montant des dépenses publiques, susceptibles d'être inscrites dans la loi de finances.

### **b). Les organes chargés de la prévision budgétaire**

La prévision budgétaire appartient au ministre des finances : il procède à l'évaluation des ressources, établit les prévisions de dépenses de fonctionnement et de dépenses d'équipement à caractère définitif relatives aux besoins des différents départements ministériels et met en oeuvre les procédures et les actions relatives à la présentation et au vote de la loi de finances.

Pour remplir ces missions, le ministre des finances a sous son autorité des services spécialisés :

- la direction générale du budget : elle est chargée des études budgétaires, de la centralisation des informations liées à l'élaboration du budget de fonctionnement et du budget d'équipement, de la répartition budgétaire, etc. ;
- la direction générale du trésor : elle est chargée des interventions de l'Etat et de la trésorerie, des emprunts et engagements de l'Etat, des affaires monétaires et financières, etc. ;
- la direction générale de la comptabilité : elle est chargée de l'inspection des services comptables, de la réglementation de la comptabilité des opérations financières, etc. ;
- la direction générale des études et de la prévision : elle est chargée des statistiques, de la prévision, des synthèses macro-économiques et financières, etc. ;
- la direction générale des impôts : elle est chargée de la législation fiscale, des statistiques, des opérations fiscales, etc. ;
- la direction générale des douanes : elle est chargée du contrôle et de la taxation des flux internationaux de biens et de capitaux ;
- la direction générale du domaine national : elle est chargée des opérations domaniales, du recouvrement des produits domaniaux, etc. ;
- la direction générale des relations financières : elle est chargée de la mise en oeuvre de la coopération économique et financière avec l'extérieur, de la gestion de la balance commerciale, etc.

### **c). Les méthodes de prévision budgétaire**

Il existe deux méthodes classiques de prévision des recettes et des dépenses : le système de la «pénultième année» et le système de l'«évaluation directe» et une méthode nouvelle appelée «modernisation des systèmes budgétaires» (M.S.B.).

#### **c1. Le système de la pénultième année (ou méthode automatique)**

C'est un mode d'évaluation des recettes qui consiste à inscrire comme produit probable du prochain exercice budgétaire les résultats effectifs du dernier budget exécuté.

Le budget étant préparé en cours d'année pour l'année suivante, les prévisions budgétaires sont établies forfaitairement en prenant pour base les résultats du dernier exercice connu.

Les «tantièmes de majoration» constituent des corrections mathématiques au système de la «pénultième année». Dans ce système, aux recettes de la «pénultième année», on ajoute la moyenne des pourcentages d'augmentation qui se sont produits d'une année à une autre pendant les cinq années précédentes.

**c2. L'évaluation directe (ou évaluation analytique)** Le système de la «pénultième année» est remplacé par une méthode plus souple appelée «évaluation directe». Cette méthode, liée à la prévision économique, se fonde à la fois sur l'évaluation des recettes et sur l'évaluation des dépenses.

En ce qui concerne les recettes : le ministre des finances se livre à une évaluation préalable aussi précise que possible. Cette évaluation est effectuée à partir des résultats des douze mois connus et à l'aide des statistiques et des perspectives économiques. Toutefois, il convient d'y apporter des corrections, en tenant compte de l'évaluation de la matière imposable, des perspectives de recouvrement, des prévisions économiques, etc.

**En ce qui concerne les dépenses :** la méthode consiste à les évaluer directement à partir des crédits précédemment ouverts (budget de l'année en cours) et des besoins exprimés par les divers départements ministériels.

### **c3. La modernisation des systèmes budgétaires (M.S.B.)**

Les systèmes de la «pénultième année» et de l'«évaluation directe» se sont avérés limités par rapport à l'accroissement considérable du montant des dépenses publiques et aussi par rapport aux exigences de l'efficacité et de la transparence.

Ces limites ont donc conduit à instituer une nouvelle méthode de prévision appelée «modernisation des systèmes budgétaires» («M.S.B.»).

La méthode «M.S.B.» consiste à remplacer à terme les procédures traditionnelles de prévision fondées sur des moyens par une démarche objective et cohérente d'évaluation des ressources et des charges budgétaires fondée sur des objectifs et des résultats et leur traduction sous forme de crédits budgétaires à inscrire dans la prochaine loi de finances.

Située dans une perspective à moyen terme, cette méthode vise à concilier le caractère annuel de la loi de finances avec la programmation pluriannuelle du plan de développement économique et social de la Nation.

### **d). Les phases préliminaires de la prévision budgétaire**

La prévision budgétaire nécessite, au préalable, l'accomplissement de travaux préliminaires.

#### **d1. Le cadre budgétaire annuel**

Pour établir les prévisions budgétaires, le ministre des finances adresse chaque année à l'ensemble des ordonnateurs du budget général de l'Etat et des walis une directive portant «cadre budgétaire annuel» indiquant les éléments et les orientations générales devant servir de base à l'élaboration des propositions budgétaires. Le «cadre budgétaire annuel» est fixé

compte tenu, d'une part, de la politique budgétaire du Gouvernement et, d'autre part, du montant probable des ressources publiques.

**d2). L'expression des besoins par les ordonnateurs :**

Dans le cadre de la mise en oeuvre des dispositions relatives à l'élaboration des propositions budgétaires, les ordonnateurs procèdent à une évaluation de leurs besoins comprenant aussi bien les dépenses courantes nécessaires au fonctionnement de leurs services que les dépenses d'équipement de l'Etat.

Ces besoins sont exprimés à travers des canevas joints au «cadre budgétaire annuel» et transmis au ministre des finances dans le respect des délais prescrits, en vue de la finalisation du projet de la loi de finances.

La finalisation consiste en l'évaluation du montant des dépenses publiques susceptibles d'être inscrites dans ce projet.

**e). Les phases de la prévision budgétaire**

La prévision budgétaire s'effectue en trois phases par les services du ministère des finances.

**e1. La première phase**

La première phase consiste à définir la politique budgétaire pour l'année à venir, en tenant compte de l'évolution des recettes et des dépenses. Pour ce faire, le ministre des finances se fonde sur les informations économiques et statistiques (perspectives de croissance, taux d'inflation prévisible, perspectives des recettes et dépenses, etc.).

**e2. La deuxième phase**

Dans la deuxième phase, chaque ministre fait parvenir ses demandes de crédits au ministre des finances : des négociations entre les différents représentants des ministères et les fonctionnaires de la direction générale du budget ont pour objet d'arrêter les grandes masses de dépenses pour chaque département ministériel (dépenses de fonctionnement) et pour chaque secteur (dépenses d'investissement et dépenses en capital).

**e3. La troisième phase**

La troisième phase consiste à effectuer des mises au point puis à dresser un état évaluatif des recettes et des dépenses susceptibles d'être inscrites dans le projet de la loi de finances :

- l'évaluation des crédits destinés aux dépenses de fonctionnement repose sur la nature des crédits : crédits évaluatifs, crédits provisionnels, crédits limitatifs ;

- l'évaluation des crédits destinés aux opérations d'investissements est dédoublée : autorisations de programme et crédits de paiements.

Aux termes de la troisième phase le ministre des finances, élabore le projet de la loi de finances conformément à une structure appropriée.

Une fois élaboré, ce projet fait l'objet d'un examen en Conseil du Gouvernement puis en Conseil des ministres et devient programme du Gouvernement soumis à l'adoption du Parlement.

**La phase parlementaire :** Le projet de loi de finances est discuté en commissions puis en séance plénière. Son examen et son vote sont soumis aux règles générales de la procédure législative et à des règles particulières.

**A. Le dépôt du projet de la loi de finances auprès du bureau de l'Assemblée populaire nationale :**

Le projet de la loi de finances doit être déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée populaire nationale au plus tard le trente (30) septembre de l'année précédant l'exercice en cause.

Aussitôt après, le projet de loi de finances est envoyé par le président de l'Assemblée Populaire Nationale (A.P.N.), devant la commission des finances et du budget, aux fins d'examen. Cet examen se traduit, après audition des ministres, par l'élaboration de rapports portant sur tous les aspects de la loi de finances et sont destinés à être exposés en séance plénière de l'Assemblée Populaire Nationale (A.P.N.).

### **B. La compétence financière du pouvoir législatif**

La compétence financière du pouvoir législatif est définie par la Constitution.

En effet, l'article 122 réserve notamment au domaine de la loi :

- l'adoption du plan national ;
- le vote du budget de l'Etat ;
- la création, l'assiette et le taux des impôts, contributions, taxes et droits de toute nature ;
- le régime douanier ;
- le règlement d'émission de la monnaie et le régime des banques, du crédit et des assurances.

Cependant, les droits des parlementaires, en matière d'initiatives, ont été limités par l'article 121 de la Constitution qui déclare : «est irrecevable toute proposition de loi qui a pour objet ou pour effet de diminuer les ressources publiques ou d'augmenter les dépenses publiques, sauf si elle est accompagnée de mesures visant à augmenter les recettes de l'Etat ou à faire des économies au moins correspondantes sur d'autres postes de dépenses publiques».

### **C. L'information générale du Parlement**

Le projet de la loi de finances a une structure bien précise qui doit être respectée ; il ne doit contenir que des dispositions financières : il est interdit d'y introduire des cavaliers (ou adjonctions) budgétaires, c'est-à-dire des dispositions législatives étrangères, par leur nature, au domaine des lois de finances.

Le projet de loi de finances est composé d'articles qui reprennent, sous une forme explicite, les dispositions légales nouvelles ou modifiées.

Le document portant projet de loi de finances, présenté dans une forme complète et dont le contenu permet d'en faciliter la lisibilité, comprend deux parties distinctes.

#### **C1. La première partie**

Dans la première partie du projet de loi de finances, sont prévues :

- les propositions relatives à la perception des ressources publiques ;
- les voies et moyens qui garantissent le fonctionnement des services publics et qui permettent d'assurer les équilibres financiers internes et externes prévus par le plan annuel de développement.

#### **C2. La deuxième partie**

Dans la deuxième partie du projet de loi de finances, sont proposés :

- le montant global des crédits applicables au titre du budget général de l'Etat ventilés, par chapitre, pour les dépenses de fonctionnement et, par secteur, pour les équipements publics ;
- le montant global des dépenses en capital ;
- les autorisations globales de recettes et de dépenses au titre de chaque budget annexe.
- les mesures d'ordre législatif applicables aux comptes spéciaux du trésor.

#### **C3. Les documents annexes**

Le projet de loi de finances de l'année est accompagné lors de sa présentation au Parlement, de documents ayant pour objet d'en exposer l'esprit et d'apporter aux parlementaires les informations jugées nécessaires.

Ces documents comprennent :

- un rapport explicatif sur l'équilibre économique et financier : ce rapport définit, en harmonie avec l'évolution économique, les charges de l'Etat et les moyens envisagés pour leur financement ;

- les résultats connus et les perspectives d'avenir, faisant ressortir en particulier un état des prévisions de recettes en devises exprimées en dinars et leur projet de ventilation en dépenses ;

- des annexes explicatives faisant connaître notamment :

- l'évolution par catégorie d'impôts, notamment celles relatives aux mesures nouvelles, et d'une manière générale, les prévisions des produits provenant des autres ressources ;

- la ventilation, par chapitre, des dépenses de fonctionnement des services de l'Etat éventuellement accompagnée d'une appréciation sur l'évolution du coût des services : par cette ventilation, on est en mesure d'avoir une vision synthétique sur les coûts des différentes activités de l'Etat ;

- la ventilation, par secteur, des dépenses à caractère définitif du plan annuel ;

- la liste des comptes spéciaux du trésor faisant apparaître le montant des recettes, des dépenses et des découverts prévus pour ces comptes ;

- la liste complète des taxes parafiscales ;

- le projet de loi de règlement budgétaire de l'exercice N-3.

#### **D. Le vote des lois de finances**

Pour simplifier et accélérer les procédures de vote des lois de finances par le Parlement, il a été institué le système du vote global.

Dans ce cadre, sont votés globalement :

- les recettes du budget général de l'Etat ;
- les dépenses de fonctionnement, réparties par département ministériel ;
- les dépenses à caractère définitif du plan annuel, par secteur ;
- les recettes et les dépenses de chaque budget annexe ;
- les plafonds des dépenses autorisées dans les conditions fixées par la loi relative aux lois de finances, pour chaque catégorie de comptes spéciaux du trésor.

Après son adoption par l'Assemblée populaire nationale, le projet de loi de finances est soumis au vote du Conseil de la Nation.

#### **D1. Le délai d'adoption de la loi de finances**



Le Parlement (Assemblée populaire nationale et Conseil de la Nation) adopte la loi de finances dans un délai de soixante quinze (75) jours au plus tard à compter de sa date de dépôt.

## **D2. La sanction des délais**

Des dispositions spéciales permettent de pallier les retards dans le vote de la loi de finances :

- en cas de non adoption de la loi de finances dans le délai imparti, le Président de la République promulgue le projet du Gouvernement par ordonnance ;

- dans le cas où la date d'adoption de la loi de finances de l'année ne permet pas l'application de ses dispositions à la date du premier janvier de l'exercice en cause :

- les recettes du budget général de l'Etat continuent provisoirement à être exécutées, conformément aux conditions, aux taux et aux modalités de recouvrement en vigueur, en application de la loi de finances précédente ;

- les dépenses de fonctionnement du budget général de l'Etat continuent provisoirement à être exécutées, à concurrence d'un douzième mensuellement et pendant une durée de trois mois, du montant des crédits ouverts au titre de l'exercice budgétaire précédent;

- les crédits d'investissement du budget général de l'Etat continuent provisoirement à être exécutées, à concurrence du quart de la dotation par secteur et par gestionnaire, telle que celle-ci résulte de la répartition des crédits de paiement relative au plan annuel de l'exercice précédent ;

- les projets de budgets annexes et les dispositions à caractère législatif applicables aux comptes spéciaux du trésor continuent à être exécutés conformément aux dispositions législatives et réglementaires qui les régissent avant le début du nouvel exercice budgétaire.

### **\*\*\* Le contenu de la loi de finances de l'année**

La loi de finances comprend :

- le budget général de l'Etat ;
- le budget annexe ;
- les comptes spéciaux du trésor.

La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes et des états annexes.

#### **A. La première partie**

La première partie intitulée «voies et moyens de l'équilibre financier» donne au Gouvernement les autorisations fondamentales (perception des ressources publiques) et

comporte les voies et les moyens qui assurent l'équilibre financier (évaluation des ressources, plafonds des charges).

Cette partie comporte quatre chapitres :

- **chapitre I** : «dispositions relatives à l'exécution du budget et aux opérations financières du trésor» ;

- **chapitre II** : «dispositions fiscales» (impôts directs et taxes assimilées ; droits d'enregistrement ; droits de timbre ; taxes sur le chiffre d'affaires ; impôts indirects ; dispositions fiscales diverses) ;

- **chapitre III** : «autres dispositions relatives aux ressources» (dispositions douanières ; dispositions domaniales ; fiscalité pétrolière ; dispositions diverses) ;

- **chapitre IV** : «taxes parafiscales».

### **B. La deuxième partie**

La seconde partie, intitulée «budgets et opérations financières de l'Etat» détermine le montant global des ressources et des dépenses de l'Etat et énonce les dispositions législatives qui doivent entraîner des charges nouvelles, en distinguant celles de ces dispositions qui ont un caractère permanent de celles qui ont un caractère temporaire.

Cette partie comprend également quatre chapitres :

- chapitre I : «budget général de l'Etat» (ressources et **dépenses**) ;

- chapitre II : «divers budgets» (budget annexe et autres budgets) ;

- chapitre III : «comptes spéciaux du trésor» ;

- chapitre IV : «dispositions diverses applicables aux opérations financières de l'Etat».

### **C. Les états annexes**

Plusieurs états sont annexés à la loi de finances :

- état «A» recettes définitives appliquées au budget général de l'Etat : ressources ordinaires et fiscalité pétrolière ;

- état «B» répartition par département ministériel des crédits ouverts au titre du budget de fonctionnement : cette répartition comprend également les crédits ouverts au titre du budget de la Présidence de la République et le budget des charges communes ;

- état «C» **répartition par secteur des dépenses** à caractère définitif du plan national : montant des autorisations de programme et montant des crédits de paiement destinés aux investissements et aux opérations en capital ;

- état spécial : liste des organismes bénéficiaires des taxes parafiscales : montants prévisionnels des recettes.

### **\*\*\*L'entrée en vigueur de la loi de finances**

Dès son adoption par le Parlement, la loi de finances doit être promulguée et publiée au Journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire.

La loi de finances de l'année entre en vigueur le premier janvier.

### **\*\*\*L'exécution de la loi de finances**

On entend par exécution de la loi de finances, l'ensemble des décisions prises par le pouvoir exécutif (Gouvernement) pour effectuer le recouvrement des recettes et la consommation des crédits votés par le Parlement.

L'exécution de la loi de finances comprend :

- les modalités : exécution juridique ;
- les moyens : exécution financière.

#### **A. L'exécution juridique**

L'exécution juridique de la loi de finances est gouvernée par un principe fondamental : le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables. Elle incombe aux ordonnateurs et aux comptables publics.

L'exécution juridique de la loi de finances est réalisée :

- en matière de recettes, par des actes de constatation, de liquidation et de recouvrement
- en matière de dépenses, par des actes d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement (ou de mandatement) et de paiement.

#### **B. L'exécution financière**

Pour exécuter la loi de finances, le Gouvernement doit disposer de ressources permanentes (fiscales, domaniales, etc.), mais celles-ci peuvent être soit insuffisantes, soit irrégulières.

Dans cette optique, le Gouvernement procède à des opérations de trésorerie : c'est l'exécution financière de la loi de finances.

## **2 / LA LOI DE FINANCES COMPLEMENTAIRE OU MODIFICATIVE**

Loi complétant ou modifiant en cours d'année, les dispositions de la loi de finances de l'année.

La loi de finances complémentaire ou modificative est une dérogation aux principes d'annualité et d'unité budgétaires.

### **Objet**

La loi de finances complémentaire ou modificative a pour objet d'adapter, en fonction de la conjoncture, les prévisions budgétaires, de satisfaire des besoins nouveaux et de rectifier les mesures inscrites dans les dispositions de la loi de finances de l'année.

### **Procédure**

La loi de finances complémentaire ou modificative est soumise à la même procédure législative que la loi de finances de l'année.

## **3 / LA LOI DE REGLEMENT BUDGETAIRE**

C'est l'acte par lequel il est rendu compte de l'exécution d'une loi de finances et, le cas échéant, des lois de finances complémentaires ou modificatives afférentes à chaque exercice.

### **\*\*\*Objet**

La loi de règlement budgétaire est un moyen de contrôle qui permet au Parlement de comparer les autorisations qu'il a allouées et les opérations que le Gouvernement a réellement exécutées.

### **\*\*\*Périodicité**

Le vote de la loi de règlement budgétaire intervient dans les trois (3) ans qui suivent l'année d'exécution de la loi de finances.

Pour ce faire, le projet de loi de finances de l'année doit être accompagné du projet de loi portant règlement budgétaire de l'exercice N-3.

### **\*\*\*Procédure**

La Cour des comptes est consultée sur les avant-projets de loi portant règlement budgétaire : les rapports qu'elle établit à cet effet sont transmis par le Gouvernement au Parlement avec le projet de loi y afférent.

Le projet de loi de règlement budgétaire doit être accompagné :

- d'un rapport explicatif faisant ressortir les conditions d'exécution du budget général de l'Etat de l'année considérée ;

- de l'état d'exécution des crédits votés.

La loi de règlement budgétaire établit le compte de résultat de l'année qui comprend :

- l'excédent ou le déficit résultant de la différence nette entre les recettes et les dépenses du budget général de l'Etat ;

- les résultats constatés dans l'exécution des comptes spéciaux du trésor ;

- les résultats de la gestion des opérations de trésorerie ;

Les résultats de l'année, constatés par la loi de règlement, sont affectés au trésor public.

## *Chapitre 3 /*

# ***LE BUDGET GENERAL DE L'ETAT/***

### **Partie I / Aspect théorique des dépenses publiques ; classification ; contrôle et exécution /**

#### **Chapitre 3 LE BUDGET GENERAL DE L'ETAT**

Les recettes et les dépenses définitives de l'Etat, fixées annuellement par la loi de finances et réparties selon les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, constituent le budget général de l'Etat. Le budget général de l'Etat apparaît à l'intérieur de la loi de finances et contient les prévisions de recettes et les autorisations de dépenses de fonctionnement et d'équipements publics à caractère définitif. Ces recettes et dépenses figurent sur des états annexés à la loi de finances :

- l'état «A» portant évaluation des recettes définitives applicables aux dépenses définitives du budget général de l'Etat ;

- l'état «B» portant répartition par département ministériel des crédits ouverts au titre du budget de fonctionnement ;

- l'état «C» portant répartition par secteur des dépenses d'équipement à caractère définitif au titre du budget d'équipement.

Après la promulgation et la publication de la loi de finances, le Gouvernement procède à la distribution des crédits budgétaires.

Ces crédits sont répartis et mis à la disposition :

- des départements ministériels pour les dépenses de fonctionnement ;
- des opérateurs publics ayant la responsabilité d'exécuter les programmes d'équipements publics financés sur concours définitifs ;
- des bénéficiaires des dépenses en capital pour les dépenses d'équipement à caractère définitif.

Les crédits budgétaires sont affectés et spécialisés, conformément à la nomenclature budgétaire, par chapitre budgétaire pour les dépenses de fonctionnement et, conformément à la nomenclature des investissements publics, par sous-secteur, pour les dépenses d'équipement à caractère définitif.

#### **- L'exécution du budget général de l'Etat**

La procédure d'exécution du budget général de l'Etat est soumise à l'ensemble des règles de la comptabilité publique.

L'exécution du budget général de l'Etat est assurée, au regard du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables, par deux catégories de fonctionnaires, statutairement séparées :

- les ordonnateurs ;
- les comptables publics.

L'exécution du budget général de l'Etat est réalisée :

- en matière de recettes, par des actes de constatation, de liquidation et de recouvrement

- en matière de dépenses, par des actes d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement (ou de mandatement) et de paiement.

#### **- L'exécution des dépenses publiques :**

Les dépenses publiques comprennent, notamment :

- les dépenses de fonctionnement ;
- les dépenses d'équipement à caractère définitif.

L'exécution des dépenses publiques est réalisée en deux phases :

- la première phase est administrative : elle comporte les actes d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement (ou mandatement) de la dépense et incombe aux ordonnateurs.
- la deuxième phase est comptable : elle se conclut, après la phase administrative, par le paiement des sommes dues, à la diligence du comptable public.

**- L'exécution des dépenses de fonctionnement**

L'octroi des crédits budgétaires, l'élaboration et, le cas échéant, l'approbation des «budgets» (ou «fascicules budgétaires») autorisent l'exécution des dépenses de fonctionnement et permettent tout à la fois de les engager et de les régler.

L'exécution des dépenses d'équipement à caractère définitif L'exécution des dépenses d'équipement à caractère définitif ne peut être autorisée qu'après accomplissement de deux opérations essentielles :

- l'élaboration et la notification de la décision-programme par le ministre des finances.
- l'individualisation du projet par le responsable compétent.

Le paiement est effectué par le comptable public qui procède au règlement de la dépense d'équipement à caractère définitif sur la base de décisions portant répartition des crédits de paiements.

## **Section I / LE BUDGET DE FONCTIONNEMENT**

### **(Les dépenses de fonctionnement)**

Le budget de fonctionnement désigne la partie du budget général de l'Etat comprenant les dépenses de fonctionnement.

Les dépenses de fonctionnement assurent la couverture des charges ordinaires nécessaires au fonctionnement des services publics.

Dans le budget général de l'Etat, les dépenses de fonctionnement sont groupées en quatre titres.

La répartition des crédits budgétaires par titre a pour objet de présenter les dépenses de fonctionnement de chaque ministère en catégories homogènes et uniformes.

On distingue :

- les charges de la dette publique et dépenses en atténuation des recettes (dette intérieure, dette extérieure ; dégrèvement fiscaux, remboursement d'impôt, etc.) ;



- onnement de certaines institutions : Assemblée populaire nationale ; Conseil de la Nation ; Conseil constitutionnel ; etc.) ;
- les dépenses relatives aux moyens des services (rémunérations d'activité ; pensions et allocations ; charges sociales ; matériel et fonctionnement des services ; travaux d'entretien ; subventions de fonctionnement ; dépenses diverses, etc.) ;
- les interventions publiques (actions éducatives, culturelles, économiques et sociales).

## **1 / LES CREDITS BUDGETAIRES**

Les crédits budgétaires désignent les dotations inscrites dans le cadre de la loi de finances et déterminent la limite des dépenses qu'un ordonnateur est autorisé à faire pendant une année donnée et pour un objet déterminé.

### **1.1) Les caractères généraux des crédits budgétaires**

Les crédits budgétaires se distinguent selon trois catégories :

- les crédits limitatifs ;
- les crédits évaluatifs ;
- les crédits provisionnels.

Ces trois catégories de crédits doivent faire l'objet de chapitres distincts.

#### **A. Les crédits limitatifs**

Nom donné aux crédits budgétaires qui ne peuvent être ordonnancés (ou mandatés) au-delà des crédits ouverts par la loi de finances.

Les crédits limitatifs concernent la quasi-totalité des dépenses : la somme qui est allouée à l'ordonnateur constitue un maximum que ce dernier ne pourra dépasser.

#### **B. Les crédits provisionnels**

Les crédits évaluatifs servent à acquitter les dettes de l'Etat résultant des dispositions législatives ou de conventions dûment ratifiées. Ils s'appliquent également aux frais de justice et aux réparations civiles, aux remboursements de sommes indûment perçues, aux dégrèvements et aux restitutions.

Les crédits évaluatifs échappent à toute prévision, car ils répondent le plus souvent à des obligations de l'Etat : leur évaluation ne dépend pas de l'Etat.

Les dépenses auxquelles s'appliquent les crédits évaluatifs s'imputent, au besoin, au-delà de la dotation inscrite aux chapitres qui les concernent.

#### **C. Les crédits provisionnels**

Les crédits provisionnels s'appliquent aux dépenses engagées en vertu d'une loi ou d'un décret dont le montant ne peut correspondre exactement à la dotation budgétaire prévue dans la loi de finances.

La liste des chapitres dont les dotations ont un caractère provisionnel, est fixée, chaque année, par la loi de finances.

Les dépenses sur crédits provisionnels ne peuvent être ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts : s'il est constaté, en cours d'année, que ces crédits sont insuffisants, ils peuvent être complétés par prélèvement sur le crédit global correspondant.

## **1.2 La répartition des crédits budgétaires**

La loi de finances, votée par grandes masses, ne peut être appliquée qu'après répartition des crédits budgétaires. Les crédits destinés aux dépenses de fonctionnement sont répartis par ministère (y compris les crédits ouverts au titre du budget de la Présidence de la République et du budget des charges communes) et figurent dans la partie de la loi de finances (Etat «B») intitulée «répartition par département ministériel des crédits ouverts au titre du budget de fonctionnement».

### **A. La répartition par chapitre : les décrets de répartition**

La répartition par chapitre, entre les différents ministères, des crédits ouverts au titre des dépenses de fonctionnement est effectuée par décret de répartition.

Dès la publication des décrets de répartition, l'ordonnateur primaire reçoit directement du ministre des finances les crédits nécessaires à la gestion des services dont il a la charge. Préalablement à leur consommation, les crédits budgétaires sont répartis selon la nomenclature budgétaire.

### **B. La nomenclature budgétaire**

La nomenclature budgétaire est un cadre où les crédits sont rangés par rubriques entre lesquelles sont classées les différentes catégories de dépenses.

On distingue : les titres, les parties, les chapitres et les articles.

#### **B1. Les titres**

Le titre est la rubrique principale existant à l'intérieur du budget général de l'Etat et reprise dans le budget de chaque ministère.

#### **B2. Les parties**

Le titre est divisé en parties représentant les crédits ouverts aux ministères dans la mesure où ils exercent une activité correspondante.

#### **B3. Les chapitres**

Les parties sont subdivisées en chapitres groupant les dépenses d'un service ou d'un ensemble de services selon leur nature ou leur destination. Le chapitre est l'unité de structure du budget pour l'exécution des dépenses de fonctionnement.

#### **B4. Les articles**

Le chapitre est décomposé en articles permettant une présentation budgétaire normalisée sous le double aspect de la destination des dépenses et de leur nature économique. Au nom du principe de spécialité des crédits, les dépenses de fonctionnement sont exécutées par article.

### **2 / L'ELABORATION DES BUDGETS**

La répartition des crédits budgétaires implique l'élaboration de documents décrivant de manière détaillée ces crédits. Ces documents prennent le nom de «budgets» ou de «fascicules budgétaires».

#### **2.1 L'élaboration des budgets des départements ministériels**

Les «budgets» (ou «fascicules budgétaires»), documents indiquant les crédits nécessaires à la gestion des services dont chaque ministre a la charge, sont élaborés conformément à la nomenclature budgétaire.

Les «budgets» (ou «fascicules budgétaires») sont élaborés, par chapitre et article, par le ministre ordonnateur primaire et sont soumis à l'approbation du ministre des finances (direction générale du budget).

L'approbation des «budgets» (ou «fascicules budgétaires») comporte autorisation d'engagement et autorisation d'ordonnancement.

#### **2.2 L'élaboration des budgets des services déconcentrés**

Les ordonnateurs primaires notifient aux ordonnateurs secondaires les extraits de délégation de crédits, par chapitre budgétaire.

Sur la base de ce document, l'ordonnateur secondaire procède à la répartition des crédits par articles, conformément à la nomenclature budgétaire de l'ordonnateur primaire concerné, en tenant compte des postes budgétaires au titre de l'année considérée. Cette répartition budgétaire, appuyée des extraits d'ordonnance de délégation de crédits, est transmise par l'ordonnateur secondaire, au contrôleur financier local et au trésorier de wilaya pour exécution. La répartition des crédits comporte autorisation d'engagement et autorisation demandatement.

#### **2.3 L'élaboration des budgets des institutions de l'Etat**

Les «budgets» (ou «fascicules budgétaires») indiquant les crédits nécessités par le fonctionnement des institutions de l'Etat sont élaborés, par chapitres et articles, par les ordonnateurs concernés conformément à la nomenclature budgétaire.

Les «budgets» (ou «fascicules budgétaires») relevant des ordonnateurs primaires sont soumis à l'approbation du ministre des finances (direction générale du budget). Cette approbation comporte autorisation d'engagement et autorisation d'ordonnancement. Lorsque le responsable de l'institution agit en qualité d'ordonnateur secondaire, il procèdera à la répartition des crédits budgétaires qui lui sont délégués selon les mêmes procédures que celles applicables aux budgets des services déconcentrés. La répartition des crédits comporte autorisation d'engagement et autorisation de mandatement.

### **3/ L'EXECUTION DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT**

Une fois qu'il a été voté, le budget doit être exécuté, c'est-à-dire que les dépenses doivent être engagées, liquidées, ordonnancées (ou mandatées) et payées. L'exécution est confiée aux ordonnateurs et aux comptables publics.

#### **3.1 Les agents de l'exécution du budget**

Les ordonnateurs et les comptables publics sont les agents essentiels de l'exécution du budget, agissant conformément au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables.

##### **A. L'ordonnateur**

Est ordonnateur toute personne ayant la qualité pour effectuer les opérations de constatation, de liquidation de la recette, d'engagement, de liquidation de la dépense publique et d'ordonnancement (ou mandatement).

La notion d'ordonnateur entraîne :

- les ordonnateurs engagent des dépenses de fonctionnement de l'Etat dans les limites des crédits ouverts ou délégués à l'exception des crédits évaluatifs ;
- en vertu du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables, la fonction d'ordonnateur est incompatible avec celle de comptable public ;
- la nomination ou l'élection à une fonction ayant pour attribution, entre autres, la réalisation effective des opérations de recettes et de dépenses publiques confère de droit la qualité d'ordonnateur : cette qualité prend fin à la cessation de cette fonction ;

- les ordonnateurs doivent être accrédités auprès des comptables assignataires des recettes et des dépenses dont ils prescrivent l'exécution ;
- en cas d'absence ou d'empêchement, les ordonnateurs peuvent se faire suppléer, dans l'exercice de leur fonction, par un acte de désignation régulièrement établi et notifié au comptable assignataire ;
- les ordonnateurs peuvent, dans la limite de leurs attributions et sous leur responsabilité, donner délégation de signature à des fonctionnaires titulaires placés sous leur autorité directe ;
- les ordonnateurs ne peuvent ordonner l'exécution sans ordonnancement préalable qu'en vertu de dispositions de la loi de finances.

Suivant leur place dans la hiérarchie, on distingue :

- les ordonnateurs primaires (ou principaux) ;
- les ordonnateurs secondaires.

#### **A1. Les ordonnateurs primaires**

Les ordonnateurs primaires (ou principaux) sont ceux qui émettent des ordonnances de paiement au profit des créanciers et des ordonnances de délégation de crédits au profit des ordonnateurs secondaires.

Les ordonnateurs primaires (ou principaux) sont :

- les responsables chargés de la gestion financière du Conseil constitutionnel, de l'Assemblée populaire nationale et de la Cour des Comptes ;
- les ministres ;
- les responsables dûment désignés des établissements publics à caractère administratif ;
- les responsables nommés ou élus à une fonction ayant pour attribution, entre autres, la réalisation des opérations de constatation, de liquidation de la recette, d'engagement, de liquidation de la dépense et d'ordonnancement.

#### **A2. Les ordonnateurs secondaires**

Les ordonnateurs secondaires sont ceux qui émettent les mandats de paiement au profit des créanciers dans la limite des crédits délégués.

Dans le cadre de la politique de déconcentration administrative, le ministre de tutelle ordonnateur primaire (ou principal) du budget délègue aux ordonnateurs secondaires une masse de crédits à charge pour eux de mandater les dépenses déterminées au profit des créanciers de l'Etat. Les ordonnateurs secondaires sont responsables, en leur qualité de chef

des services déconcentrés, des fonctions de réalisation des opérations d'engagement, de liquidation et de mandatement.

### **A3. La responsabilité des ordonnateurs**

Les ordonnateurs assument les responsabilités suivantes :

- les ordonnateurs sont responsables des certifications qu'ils délivrent ;
- dans la limite des dispositions légales prévues en la matière, les ordonnateurs sont responsables des irrégularités et erreurs qu'ils commettent et qu'un contrôle comptable sur pièces ne peut déceler ;
- les ordonnateurs sont responsables civilement et pénalement de la conservation et de l'utilisation des biens acquis sur les deniers publics : à ce titre, ils sont personnellement responsables de la tenue des inventaires des biens meubles et immeubles acquis ou dont ils sont affectataires ;
- l'ordonnateur qui se substitue au comptable public est constitué comptable de fait.

### **B. Le comptable public**

Est comptable public, toute personne régulièrement nommée pour effectuer, les opérations de recouvrement de recettes et paiement de dépenses, de garde et conservation des fonds, titres, valeurs, objets ou matières dont il a la charge, de maniement de fonds, titres, valeurs, biens, produits et matières et de mouvement de comptes de disponibilité.

#### **B1. La nomination des comptables publics**

La nomination des comptables publics est prononcée par le ministre des finances, selon les conditions statutaires propres à chaque catégorie de comptables. Ils relèvent exclusivement de son autorité.

#### **B2. L'agrément des comptables publics**

Certains comptables peuvent être agréés par le ministre des finances : l'agrément résulte de l'accord donné par le ministre des finances ou son représentant dûment habilité, à la désignation d'un agent comptable et lui confère la qualité de comptable public.

#### **B3. Les catégories de comptables publics**

On distingue plusieurs catégories de comptables publics :

- les comptables principaux ;
- les comptables secondaires ;
- les comptables assignataires ;
- les comptables mandataires.

#### **B4. Les attributions des comptables publics**

Les comptables publics à compétence générale exécutent aussi bien les opérations de dépenses que les opérations de recettes.

Ces opérations correspondent, principalement, à l'exécution des lois de finances.

#### **B5. Le contrôle des opérations de dépenses par le comptable public**

A l'occasion des opérations de dépenses, les comptables publics sont chargés au nom du ministre des finances de s'assurer :

- de la conformité de l'opération avec les lois et les règlements en vigueur ;
- de la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué ;
- de la régularité des opérations de liquidation de la dépense ;
- de la disponibilité des crédits ;
- que la créance n'est pas atteinte par une déchéance ou frappée d'une opposition ;
- du caractère libératoire du paiement ;
- des visas des contrôles prévus par les lois et règlements en vigueur ;
- de la validité de l'acquit libératoire.

Après avoir satisfait aux obligations citées ci-dessus, le comptable public doit procéder au paiement de la dépense dans les délais fixés par voie réglementaire.

#### **B6. La réquisition des comptables par les ordonnateurs**

En cas de refus de payer par le comptable public, l'ordonnateur peut requérir par écrit et sous sa responsabilité, qu'il soit passé outre à ce refus : lorsque le comptable défère à la réquisition sa responsabilité personnelle et pécuniaire se trouve dégagée.

Cependant tout comptable public doit refuser de déférer à la réquisition, lorsque le refus est motivé par :

- l'indisponibilité des crédits et sauf pour l'Etat, l'indisponibilité de trésorerie ;
- l'absence de justification du service fait ;
- le caractère non libératoire du paiement ;
- l'absence du visa du contrôle des dépenses engagées ou de la commission des marchés habilitée, lorsqu'un tel visa est prévu par la réglementation en vigueur.

#### **B7. La responsabilité des comptables**

Les comptables publics sont assujettis à un régime strict de responsabilité personnelle, pécuniaire et automatique :

- préalablement à son entrée en fonction, le comptable public est tenu de souscrire une assurance à titre individuel garantissant les risques inhérents à sa responsabilité et liés à ses

fonctions : cette assurance couvre la responsabilité pécuniaire des comptables tant en ce qui concerne leur fait personnel, que le fait d'autrui ;

- les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des opérations dont ils sont chargés ;

- les comptables publics sont personnellement responsables de la tenue de la comptabilité, de la conservation des pièces justificatives et documents de comptabilité et de toutes les opérations de prise en charge des titres de recettes émis par l'ordonnateur et d'admission de dépenses ;

- la responsabilité pécuniaire du comptable ne peut être mise en jeu que par le ministre des finances ou par la Cour des comptes ;

- le comptable public dont la responsabilité pécuniaire est mise en jeu, a l'obligation de verser de ses deniers personnels, une somme égale au débet mis à sa charge ;

- le comptable public dont la responsabilité a été mise en jeu, peut obtenir décharge partielle de sa responsabilité : la demande en décharge partielle de responsabilité est adressée à la Cour des comptes.

### **3.4 Les actes d'exécution**

L'exécution de la dépense de fonctionnement comporte les actes :

- d'engagement ;
- de liquidation ;
- d'ordonnancement (ou de mandatement) ;
- de paiement.

#### **A. L'engagement**

L'engagement est l'acte par lequel est constatée la naissance d'une dette. Première étape de la phase administrative, l'engagement est le fait générateur de la dépense ; il rend l'Etat débiteur, fait naître une dépense à sa charge. L'acte d'engagement se caractérise par les aspects suivants :

- il ne constitue une dette que lorsque les travaux seront exécutés, les marchandises reçues ou les services rendus ;

- il est effectué par les ordonnateurs dans la limite des crédits accordés ;

- l'engagement n'est budgétairement valable qu'après enregistrement dans la comptabilité des dépenses engagées et visa du contrôleur financier.

#### **B. La liquidation**



Deuxième étape de la phase administrative, la liquidation de la dépense permet la vérification sur pièces et la fixation du montant exact de la dépense publique.

La liquidation de la dépense est subordonnée aux conditions suivantes :

- elle intervient après engagement régulier, preuve de la prestation, de la demande de liquidation (facture) et calcul de la dette (addition de facture) ;
- l'ordonnateur constate l'exécution de la prestation : elle implique la vérification de la règle du service fait, sur la base des pièces justificatives ;
- la liquidation est suivie de l'ordonnancement (ou mandatement).

### **C. L'ordonnancement (ou mandatement)**

L'ordonnancement est l'acte par lequel est donné l'ordre de payer la dépense publique. Il émane d'un ordonnateur primaire.

Les ordonnances (ordonnateurs primaires) et mandats (ordonnateurs secondaires) ne peuvent être émis que sur la caisse du comptable public auprès duquel les ordonnateurs sont accrédités.

#### **C1. La règle**

Troisième et dernière étape de la phase administrative, l'ordonnancement intervient après engagement et liquidation de la dépense et comporte les pièces nécessaires au comptable public pour qu'il vérifie la régularité de la dépense, les visas éventuels du contrôleur financier et de la commission des marchés publics ; il énonce l'exercice budgétaire, le chapitre, l'article où est imputée la dépense publique.

#### **C2. Les dérogations à la règle**

Les ordonnateurs ne peuvent ordonner l'exécution de dépenses sans ordonnancement préalable qu'en vertu de dispositions de la loi de finances.

Toutefois, il existe des cas où des dépenses requièrent une certaine rapidité d'exécution et qui, à cet égard, peuvent faire l'objet d'un paiement sans ordonnancement préalable ou sans ordonnancement. Dans ce cadre :

- sont payables sans ordonnancement préalable (on fait intervenir la phase d'ordonnancement après paiement, pour régularisation) :
  - les paiements par voie de régies d'avances ;
  - le principal et les intérêts dus au titre des emprunts de l'Etat ainsi que les pertes de change sur le principal ;
  - les dépenses à caractère définitif exécutées au titre des opérations d'équipement public bénéficiant d'un financement sur concours extérieurs ;

- sans ordonnancement (la phase d'ordonnancement n'intervient pas) :
  - les pensions de moudjahidine et les pensions de retraite servies sur le budget de l'Etat ;
  - les rémunérations des membres de la direction politique et du Gouvernement ;
  - les frais et fonds spéciaux.

### **C3. La clôture des ordonnancements**

La date de clôture des ordonnancements et des (mandatements) est fixée au 25 décembre de l'année à laquelle ils se rapportent.

#### **D. Le paiement**

Le paiement est l'acte libératoire de la dépense publique. Plusieurs conditions préalables doivent être remplies pour qu'une dépense publique puisse être payée :

- le paiement intervient après engagement, liquidation et ordonnancement (ou mandatement) ;
- le paiement est effectué par une autorité différente de celle qui a ordonné : le comptable public.

### **4 / LES REGLES PARTICULIERES DE GESTION DES CREDITS**

La gestion des crédits budgétaires peut donner lieu aux opérations suivantes :

- la délégation de crédits de fonctionnement ;
- l'annulation des crédits ;
- le report de crédits ;
- le rétablissement de crédits.

#### **4.1 La délégation de crédits de fonctionnement**

C'est l'acte par lequel l'ordonnateur primaire (ou principal) met à la disposition des ordonnateurs secondaires, les crédits nécessaires au fonctionnement des services. La procédure de délégation de crédits est formalisée par :

- l'ordonnance de délégation de crédits qui regroupe par ordonnateur secondaire et par chapitres budgétaires, les crédits délégués aux différents ordonnateurs secondaires ;
- l'extrait d'ordonnance de délégation de crédits, destiné à chaque ordonnateur, retraçant le montant des crédits délégués à ce dernier.

Dans le cadre de la mise en oeuvre de la procédure de délégation de crédits de fonctionnement, l'ordonnateur primaire transmet au contrôleur financier placé auprès de lui, l'ordonnance de délégation de crédits et l'extrait d'ordonnance de délégation de crédits accompagnant la fiche d'engagement, aux fins de visa. Une copie de ces documents visés est

conservée par ledit contrôleur. Ce visa se traduit par le blocage, dans sa comptabilité, du montant des crédits délégués.

#### **A. La transmission des documents aux trésoriers, aux ordonnateurs et aux contrôleurs financiers**

Après accomplissement des formalités de visa par le contrôleur financier central, l'ordonnateur primaire adresse au trésorier central, les pièces énumérées ci-après :

- le bordereau d'émission d'ordonnance de délégation de crédits établi en quatre exemplaires (un exemplaire est conservé par l'ordonnateur principal ; les 2ème et 3ème exemplaires sont pris en charge par le trésorier central ; le 4ème exemplaire est retourné à l'ordonnateur principal par le trésorier central, annoté de la mention d'«accusé de réception»);
- l'ordonnance de délégation de crédits établie en trois exemplaires ;
- la fiche d'engagement.

L'ordonnateur primaire transmet également aux ordonnateurs secondaires, aux trésoriers de wilayas et aux contrôleurs financiers de wilayas, les extraits d'ordonnance de délégation de crédits par chapitre, reprenant à chaque fois la référence du visa du contrôleur financier central.

#### **B. La prise en charge de la délégation de crédits au niveau local : la répartition des crédits par articles**

La prise en charge de la délégation de crédits au niveau local intervient selon la procédure suivante :

- après réception de l'extrait de délégation de crédits transmis par l'ordonnateur primaire et sur la base de ce document, l'ordonnateur secondaire procède à la répartition des crédits par articles, conformément à la nomenclature budgétaire de l'ordonnateur primaire concerné, en tenant compte des postes budgétaires au titre de l'année considérée ;
- la répartition budgétaire, appuyée des extraits d'ordonnance de délégation de crédits, sera transmise par l'ordonnateur secondaire, au contrôleur financier et au trésorier de wilaya pour exécution, chacun en ce qui le concerne.

#### **C. Le retrait de la délégation de crédits**

L'ordonnateur primaire peut procéder à des retraits de crédits, sur les montants délégués initialement à l'ordonnateur secondaire.

Le retrait de la délégation de crédits s'effectue selon la procédure suivante :

- l'opération de retrait est matérialisée par l'émission, par l'ordonnateur primaire, d'une ordonnance de retrait de délégation de crédits sur la base d'une situation de crédits bloqués ;

- cette situation dûment visée, justifiera le blocage au niveau du contrôleur financier de wilaya, du montant proposé au retrait.

#### **4.2 L'annulation des crédits :**

Acte consistant à annuler des crédits inscrits dans un budget parce qu'on ne les a pas utilisés ou parce qu'on a laissé passer la période au cours de laquelle il aurait fallu les utiliser.

Dans ce cadre :

- les crédits ouverts au titre d'un exercice ne créent aucun droit de reconduction pour l'exercice suivant ;

- tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé.

#### **4.3 Le report de crédits :**

Opération aux termes de laquelle un crédit accordé pour une année donnée et non employé en fin d'exercice peut venir s'ajouter à la dotation correspondante du budget suivant.

Par dérogation au principe de l'annualité budgétaire, les subventions ou dotations allouées aux établissements publics à caractère administratif font l'objet d'un report.

#### **4.4 Le rétablissement de crédits**

C'est une procédure comptable particulière soumise à la règle de l'affectation. Peuvent donner lieu à rétablissement de crédits, dans les conditions fixées par voie réglementaire, au profit du budget de fonctionnement du département ministériel concerné et à concurrence du même montant :

- les recettes provenant de la restitution au trésor de sommes payées indûment (par exemple, un fonctionnaire restituant une partie de son traitement qui lui a été versé à tort) ;

- les recettes provenant de cession de biens et services, réalisées conformément à la législation en vigueur (par exemple, cette formule correspond à l'hypothèse dans laquelle un service après avoir acquis des biens meubles et immeubles n'en a plus l'usage).

### **5 / LES MODIFICATIONS DES CREDITS BUDGETAIRES**

Les mouvements de crédits constituent une dérogation au principe de spécialité des crédits.

Ils interviennent, selon le cas, par voie de décret, d'arrêté interministériel et de décision.

#### **5.1 Les mouvements de crédits de chapitre à chapitre**

Les crédits budgétaires ouverts au titre d'un chapitre des dépenses de fonctionnement peuvent être modifiés en cours d'exercice par décret de transfert ou de virements de crédits, pris sur rapport du ministre des finances.

#### **A. Les transferts**

Les transferts modifient la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense, sans modifier la nature de cette dernière : les crédits restent inscrits au même chapitre, mais sont utilisés par un ministère autre que celui qui a été prévu. Les crédits budgétaires ouverts au titre d'un chapitre des dépenses de fonctionnement peuvent être modifiés en cours d'exercice par décret de transfert, pris sur le rapport du ministre des finances.

#### **B. Les virements**

Les virements modifient la nature de la dépense au titre du budget d'un même ministère. Le virement ne peut intervenir qu'entre chapitres figurant dans le budget d'un même ministère. La procédure de virement est assujettie aux règles suivantes :

- les crédits budgétaires ouverts au titre d'un chapitre des dépenses de fonctionnement peuvent être modifiés, en cours d'exercice, par décret de virement de crédits, pris sur rapport du ministre des finances ;
- les mouvements de crédits de chapitre à chapitre sont effectués par voie de décret exécutif ;
- les modifications affectant la répartition des crédits ouverts à des chapitres abritant des crédits limitatifs, peuvent être effectuées en cours d'exercice par arrêté conjoint du ministre des finances et du ministre concerné, sous réserve que ces modifications interviennent dans la limite de 20% de la dotation initiale du chapitre le moins doté des deux.

#### **• 5.2 Les mouvements de crédits d'article à article**

Les ordonnateurs primaires et les ordonnateurs secondaires, peuvent procéder à des mouvements d'article à article au sein d'un même chapitre, par voie de décision.

### **Section II / LE BUDGET D'EQUIPEMENT (Les dépenses d'équipement à caractère définitif)**

Partie du budget général de l'Etat comprenant les dépenses d'équipement à caractère définitif.

Les dépenses d'équipement à caractère définitif sont constituées par les dépenses non remboursables mises à la charge de l'Etat dans le cadre de l'exécution du programme annuel de développement économique et social de la Nation. Les crédits budgétaires ouverts au titre

du budget général de l'Etat conformément au plan annuel de développement, pour la couverture des dépenses d'investissement mises à la charge de l'Etat, sont groupés en trois titres :

- investissements exécutés par l'Etat ;
- subventions d'investissements accordées par l'Etat ;
- autres dépenses en capital.

Ces dépenses s'inscrivent au budget général de l'Etat sous la forme d'autorisations de programme et s'exécutent à travers les crédits de paiement. La répartition, entre les secteurs, des autorisations de programme et des crédits de paiement apparaît dans l'état «C» annexé à la loi de finances. Cette répartition distingue :

- d'une part, les autorisations de programme et les crédits de paiement affectés aux investissements ;
- d'autre part, les autorisations de programme et les crédits de paiement affectés aux opérations en capital.

#### **Les autorisations de programme**

Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses que les ordonnateurs sont autorisés à engager pour l'exécution des programmes d'équipements publics. Les autorisations de programme, appelées également crédits d'engagement ou encore autorisations d'engagement, permettent à l'ordonnateur de procéder à l'engagement des dépenses d'équipement à caractère définitif, mais non de les payer. La consommation des autorisations de programme exige avant engagement, la notification, par le ministre des finances (D.G.B.), aux responsables compétents d'une autorisation de programme répartie par sous-secteur de la nomenclature des investissements publics.

Cette notification traduit la décision prise par le ministre des finances d'autoriser l'engagement de la dépense d'équipement à caractère définitif et prend, à cet effet, le nom de décision-programme. La décision-programme conduit, après la phase de maturation, à l'élaboration des décisions d'individualisation (on dit aussi décisions d'inscription).

Les décisions d'individualisation sont prises, selon le cas, par :

- le ministre (ou le responsable) compétent ;
- le wali ;
- le ministre des finances.

Les crédits de paiement

Les crédits de paiement représentent les dotations annuelles susceptibles d'être ordonnancées, mandatées ou payées pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes. L'autorisation de programme n'est qu'un crédit d'engagement. Pour que la dépense d'équipement puisse être réglée, il faut que l'ordonnateur dispose d'un crédit d'une autre nature, résultante obligatoire de l'autorisation de programme, appelé crédit de paiement. Les crédits de paiement sont votés et accordés en plusieurs budgets successifs, en fonction d'un échéancier prévisionnel des paiements à assurer.

Ces crédits sont notifiés par les responsables compétents aux comptes publics assignataires et servent aux paiements des dépenses d'équipement à caractère définitif.

### **Les programmes**

En matière de planification financière, le programme désigne un ensemble de moyens permettant d'atteindre un objectif déterminé.

La mise en oeuvre des autorisations de programme et des crédits de paiement varie suivant la nature du programme.

On distingue quatre grandes catégories de programmes :

- les programmes sectoriels centralisés (P.S.C.) ;
- les programmes sectoriels déconcentrés (P.S.D.) ;
- les programmes relevant des plans communaux de développement (P.C.D.) ;
- le programme complémentaire de soutien à la croissance (P.C.S.C.)

### **1 / LES PROGRAMMES SECTORIELS CENTRALISES**

Les programmes sectoriels centralisés (P.S.C.) concernent les équipements publics centralisés des administrations centrales, des établissements publics à caractère administratif, des institutions dotées de l'autonomie financière et des administrations spécialisées.

Préalablement à leur mise en vigueur, les programmes sectoriels centralisés (P.S.C.) doivent faire l'objet :

- d'inscription au titre du «budget d'équipement» ;
- de notification par le ministre des finances ;
- d'individualisation par les responsables compétents.

Pour être inscrits et individualisés, les programmes et les projets d'équipements centralisés doivent satisfaire aux exigences de la «maturation». Pour parvenir à cette

«maturation» et pouvoir ainsi maîtriser les études du coût et d'évaluation des projets, l'élaboration des «programmes» des opérations à réaliser est indispensable.

En matière de maîtrise d'oeuvre, le «programme» est un document préparé par le responsable compétent à l'intention du maître d'oeuvre, en vue de définir et de préciser les données, les besoins, les contraintes et les exigences concernant l'opération envisagée. Autrement dit, le programme d'une opération désigne l'ensemble des impératifs auxquels doit répondre un projet. L'élaboration d'un «programme» nécessite des études préalables dites de «définition».

Les études de définition consistent, d'une part, à définir les besoins et les conditions auxquels doivent satisfaire les projets et, d'autre part, à fixer les caractéristiques fonctionnelles correspondantes.

Pour ce faire, il est essentiel que les responsables compétents élaborent en temps voulu et avec le plus grand soin les «programmes» des opérations et les remettent au maître d'oeuvre en vue de l'établissement d'une «esquisse» et d'un «avant-projet» permettant ainsi de passer au stade de la réalisation comprenant une phase «conception» et une phase «exécution».

Des «programmes» imprécis, improvisés ou inexistants sont générateurs de retards dans la réalisation, de dépassements dans les prix et altèrent souvent la qualité de l'ouvrage.

Un bon «programme» et une bonne «maturation» doivent, en principe, conduire à la fois à une évaluation réelle du coût de l'opération, à une détermination correcte du délai de réalisation du projet et à une pérennité de l'ouvrage. La «maturation» se décompose en deux phases :

- une maturation dite «suffisante» ;
- une maturation dite «achevée».

La maturation dite «suffisante» constitue un préalable à l'inscription, au titre du budget d'équipement, des programmes sectoriels centralisés ; la maturation dite «achevée» implique l'individualisation des projets.

### **1.1 L'inscription des programmes sectoriels centralisés (P.S.C.)**

L'inscription des programmes et projets d'équipements centralisés au titre du «budget d'équipement» est conditionnée par la mise en oeuvre du processus de maturation dite «suffisante».

#### **A. La maturation dite «suffisante»**



La maturation est dite «suffisante» lorsqu'elle permet de déduire que les programmes et projets à inscrire au «budget d'équipement» sont susceptibles de connaître un début de réalisation dans l'année.

### **B. Le dossier de maturation dite «suffisante»**

Au regard de la maturation dite «suffisante», les responsables compétents proposent au ministre des finances (D.G.B.), l'inscription, au titre du «budget d'équipement», des programmes et projets centralisés à réaliser. Pour ce faire, ces responsables, constituent un dossier de maturation comprenant les éléments d'appréciation suivants :

- l'étude de faisabilité ;
- le mode prévisible de réalisation ;
- les éléments justifiant l'opportunité économique et sociale et la priorité qui leur est accordée.
- une évaluation de l'impact sur le budget de fonctionnement de l'Etat pour les exercices ultérieurs ;
- une évaluation du coût en devise directe et une indication sur le mode de financement.

### **1.2 La notification des programmes sectoriels centralisés (P.S.C.)**

L'acceptation en inscription des programmes et projets centralisés (P.S.C.) par le ministre des finances (D.G.B.) au titre du «budget d'équipement» donne lieu, annuellement, à l'élaboration par celui-ci, des programmes sectoriels centralisés (P.S.C.) et à leur notification, selon le cas, soit aux ministres compétents, soit aux responsables des institutions dotées de l'autonomie financière et administrations spécialisées.

#### **A. La notification des décisions-programmes**

La notification des programmes sectoriels centralisés est effectuée sous la forme d'une décision, appelée décision-programme, prise par le ministre des finances, et indique l'autorisation de programme répartie par sous-secteur de la nomenclature des investissements publics.

La décision-programme couvre le programme neuf de l'année et les réajustements des coûts des programmes en cours de réalisation.

Elle fait également ressortir en annexe les autorisations de programme par projet, la consistance physique et/ou paramètres et indicateurs concernant le programme neuf.

#### **B. La notification des actions aux ordonnateurs**

Les ministres compétents procèdent, dans la limite de la consistance physique annexée à la décision-programme, à la notification des actions aux ordonnateurs placés sous leur tutelle. Cette notification se traduit par l'élaboration, par les responsables compétents, des décisions d'individualisation.

### **1.3 L'individualisation du projet**

On parle d'individualisation quand, sur la base du dossier technique du projet, le responsable compétent retient le projet et le désigne nommément. L'individualisation du projet ne peut avoir lieu que lorsque la maturation du projet est achevée.

#### **A. La maturation dite «achevée»**

La maturation est dite «achevée» lorsqu'elle se trouve matérialisée par :

- l'inscription des programmes et projets au titre du «budget d'équipement» ;
- la notification de la décision-programme aux responsables compétents ;
- la notification des actions par les ministres compétents aux ordonnateurs placés sous leur tutelle. Le processus de maturation est fondé sur la disponibilité du dossier technique du projet à réaliser.

#### **B. Le dossier technique du projet**

Lorsque la maturation du projet est achevée, l'ordonnateur concerné procède à la constitution d'un dossier technique du projet et le soumet à l'instruction du ministre compétent ou des responsables des institutions et administrations spécialisées, en vue de son inscription sur la base des éléments indiqués dans la décision-programme. Le dossier technique du projet à inscrire est instruit par le responsable concerné compte tenu des données suivantes :

- un exposé des motifs ;
- une fiche technique comprenant notamment la consistance physique, les coûts dinars/devises, l'échéancier de réalisation et celui des paiements ;
- l'étude de faisabilité et les études d'impact ;
- la stratégie de réalisation et le choix retenu dans le respect des objectifs de développement ;
- la coordination intersectorielle nécessaire ;
- un rapport d'évaluation faisant ressortir, le cas échéant, la comparaison de différentes variantes (solutions techniques différentes mais équivalentes par rapport à la solution de base, proposées par les candidats aux marchés publics à la demande des services contractants) ;
- une évaluation du coût en devise et de son mode de financement ;

- les résultats de l'appel d'offres (ou de la consultation) de l'opération concernée, conformément à la réglementation des marchés publics. Après instruction du dossier technique du projet et lorsque la réalisation du projet est retenue, le service compétent procède à l'individualisation du projet.

### **C. L'élaboration de la décision d'individualisation**

L'individualisation du projet se traduit par une décision établie par le ministre compétent ou le responsable compétent à l'indicatif de l'ordonnateur chargé de la réalisation, dans le respect de la consistance physique et de l'autorisation de programme y afférente annexées à la décision-programme. Pour les administrations spécialisées et les institutions dotées de l'autonomie financière, la décision d'individualisation peut, en tant que de besoin, être établie par le ministre des finances.

Sur le plan financier, l'individualisation consiste à prélever sur la décision programme, la fraction d'autorisation de programme destinée au financement du projet retenu. Cette fraction est fixée au vu des résultats de l'appel d'offres (ou de la consultation), ce qui signifie que la valeur réelle du projet est déjà connue et que celui-ci sera individualisé non pas au coût prévisionnel, mais au coût réel.

### **D. Le contenu de la décision d'individualisation**

La décision d'individualisation établie au titre des programmes sectoriels centralisés, mentionne, notamment :

- les caractéristiques et le coût du projet ;
- la structure de financement ;
- les crédits de paiement pluriannuels ;
- les besoins pluriannuels prévisionnels d'importation de biens et services ;
- les impacts prévisibles, notamment en matière d'emploi ;
- éventuellement, la part devise et le taux de change utilisé ;
- l'échéancier de réalisation du projet.

Le montant de la décision d'individualisation est à fixer au vu des résultats de l'appel d'offres (ou de la consultation) et doit couvrir soit l'ensemble de l'opération soit, au moins, une tranche fonctionnelle, c'est-à-dire un ensemble cohérent susceptible d'être utilisé isolément dans le cas où les tranches ultérieures ne pourraient faire l'objet de financement. En cas de fractionnement de l'opération en lots, la décision d'individualisation doit faire ressortir le montant de chaque lot.

## **2 / LES PROGRAMMES SECTORIELS DECONCENTRES**

Les programmes sectoriels déconcentrés (P.S.D.) concernent les programmes d'équipement inscrits à l'indicatif du wali dont l'autorisation de programme par sous-secteur de la nomenclature des investissements publics est notifiée par décision programme du ministre des finances (D.G.B.).

La mise en oeuvre des programmes sectoriels déconcentrés (P.S.C.) est conditionnée par :

- la notification de la décision-programme au wali ;
- l'individualisation du projet par le wali.

### **2.1 La notification de la décision-programme**

A la différence des programmes sectoriels centralisés (P.S.C.), les programmes sectoriels déconcentrés (P.S.D.) ne sont pas assujettis à la procédure d'inscription au titre du «budget d'équipement».

Il s'ensuit que le ministre des finances (D.G.B.) établit, conformément au «programme annuel d'équipement retenu par le Gouvernement», les décisions programmes puis les notifie annuellement au wali en sa qualité d'ordonnateur unique.

La décision-programme fait ressortir en annexe la consistance physique du programme retenu et/ou autre paramètres et indicateurs et recouvre le programme neuf de l'année et le réajustement des coûts des programmes en cours de réalisation.

La mise en oeuvre des décisions-programmes est effectuée par le wali au moyen de décisions d'individualisation des projets.

### **2.2 L'individualisation du projet**

L'individualisation ne peut être décidée par le wali que pour les projets ayant atteint une maturation suffisante permettant de connaître un début de réalisation en cours d'année.

#### **A. L'élaboration de la décision d'individualisation**

La maturation dite «suffisante» implique l'élaboration, par le wali, d'une décision d'individualisation, en se fondant sur les données suivantes :

- le terrain d'assiette de la construction ;
- les études et les éléments justifiant l'opportunité du projet ;
- l'évaluation du projet selon les résultats des études ;
- l'échéancier de réalisation et de paiement ;
- les résultats de l'appel d'offres ou de la consultation de l'opération concernée conformément à la réglementation des marchés publics.

Après accomplissement de cette formalité, le wali en sa qualité d'ordonnateur unique, avec l'aide des services de la direction de wilaya de la planification et de l'aménagement du territoire (D.P.A.T.), élabore et notifie, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires relatives aux attributions et au fonctionnement des services déconcentrés de l'Etat, la décision d'inscription aux services concernés, pour mise en œuvre.

Le montant de la décision d'individualisation est à fixer au vu des résultats de l'appel d'offres (ou de la consultation) et doit couvrir soit l'ensemble de l'opération soit, au moins, une tranche fonctionnelle, c'est-à-dire un ensemble cohérent susceptible d'être utilisé isolément dans le cas où les tranches ultérieures ne pourraient faire l'objet de financement.

### **B. Le contenu de la décision d'individualisation**

Le contenu de la décision d'individualisation, objet des programmes sectoriels déconcentrés (P.S.D.), est similaire à celui de la décision d'individualisation élaborée au titre des programmes sectoriels centralisés (P.S.C.).

## **3/ LES PLANS COMMUNAUX DE DEVELOPPEMENT**

Les programmes d'équipements publics relevant des plans communaux de développement (P.C.D.) s'articulent autour des actions prioritaires du développement, principalement celles d'alimentation en eau potable, d'assainissement, de voiries, de réseaux et de désenclavement. Les programmes d'équipements publics relevant des plans communaux de développement (P.C.D.) ne sont pas soumis aux procédures de maturation et d'individualisation applicables aux programmes sectoriels centralisés (P.S.C.) et aux programmes sectoriels déconcentrés (P.S.D.). Les plans communaux de développement (P.C.D.) sont établis par les services compétents des wilayas, après avis des services techniques locaux concernés, et font l'objet d'autorisations de programme globales.

### **3.1 L'autorisation de programme globale**

L'autorisation de programme globale afférente aux plans communaux de développement (P.C.D.) est notifiée par le ministre des finances (D.G.B.) aux walis, après concertation avec le ministre chargé des collectivités territoriales.

### **3.2 La répartition du programme d'équipement public**

Le programme d'équipement public relevant des plans communaux de développement (P.C.D.) est réparti par le wali, par chapitre et par commune au sein de la wilaya, en privilégiant les communes les plus défavorisées, notamment dans les zones à promouvoir.

### **3.3 La notification des opérations d'équipement public**

Les opérations d'équipement des plans communaux de développement (P.C.D.) font l'objet d'une notification par le wali à l'Assemblée populaire communale (A.P.C.), pour mise en œuvre.

#### **4 / LE PROGRAMME COMPLEMENTAIRE DE SOUTIEN A LA CROISSANCE**

C'est un programme d'investissements publics mis en œuvre à travers les programmes d'actions retenus dans le cadre des budgets annuels et dont les recettes et les dépenses sont retracées dans un compte d'affectation spéciale intitulé « compte de gestion des opérations d'investissements publics inscrites au titre du programme complémentaire de soutien à la croissance ».

Le programme complémentaire de soutien à la croissance (P.C.S.C.) couvre le programme en cours à fin 2004 et les opérations d'investissement inscrites durant la période 2005-2009.

##### **4.1 Le contenu du compte**

Le «compte de gestion des opérations d'investissements publics inscrites au titre du programme complémentaire de soutien à la croissance» retrace des recettes et des dépenses.

##### **A. Les recettes**

Les recettes comprennent :

- les reliquats des crédits de paiement dégagés au 31 décembre et relatifs aux projets inscrits au titre du P.C.S.C.;
- les dotations budgétaires allouées annuellement dans le cadre du P.C.S.C.

##### **B. Les dépenses**

Les dépenses sont constituées par les dépenses liées à l'exécution des projets d'investissements publics inscrits au titre du P.C.S.C.

##### **4.2 Les caractéristiques du P.C.S.C.**

Le P.C.S.C. se caractérise par les traits suivants :

- le programme regroupe à la fois les programmes sectoriels centralisés (P.S.C.), les programmes sectoriels déconcentrés (P.S.D.) et les plans communaux de développement (P.C.D.) ;
- le programme d'actions est établi par l'ordonnateur précisant les objectifs visés ainsi que les échéances de réalisation.

##### **4.3 La mise en place des dotations budgétaires**

La mise en place des dotations budgétaires intervient selon la procédure suivante :

- les dotations budgétaires des opérations d'équipement public font l'objet d'un ordre de virement, par décision du ministre des finances, du compte des dépenses d'équipement au « compte de gestion des opérations d'investissements publics inscrites au titre du P.C.S.C.» ; cet ordre de virement vaut ordonnancement ;
- les dotations budgétaires des opérations d'investissements publics inscrites au titre du P.C.S.C. font l'objet d'une décision de notification par le ministre des finances, aux ordonnateurs concernés ;
- les dotations budgétaires font l'objet de décisions de mise en place de crédits portant code « N.F. » ;
- les opérations font l'objet de décisions d'individualisation.

#### **4.4 L'exécution des opérations du P.C.S.C.**

Les opérations d'exécution du P.C.S.C. sont confiées aux ordonnateurs et aux comptables publics. Elles ont lieu selon la procédure suivante :

- les dépenses d'équipement public sont exécutées par les ordonnateurs concernés, conformément aux règles de la comptabilité publique et à la nomenclature des investissements publics ;
- les opérations du P.C.S.C. centralisées sont exécutées par les ministres en leur qualité d'ordonnateurs primaires et les responsables des établissements publics à caractère administratif (E.P.A.) à vocation nationale ;
- les ministres peuvent déléguer aux directeurs d'exécutifs et aux responsables des établissements publics à caractère administratif (E.P.A.) au niveau local, tout ou partie de l'autorisation de programme et des crédits de paiement ;
- les opérations des programmes sectoriels déconcentrés (P.S.D.) inscrites au titre du P.C.S.C. sont exécutées par les walis en leur qualité d'ordonnateurs uniques ;
- dans la limite de leurs attributions et sous leur responsabilité, les walis peuvent donner délégation de signature à des fonctionnaires placés sous leur autorité directe ;
- les dépenses imputables au compte sont soumises au visa préalable du contrôleur financier ;
- les dépenses sont payables par le comptable public à hauteur des autorisations de programme et dans la limite des crédits de paiement alloués par secteur et chapitre d'imputation budgétaire ;

- les dépenses sont retracées par le trésorier central et les trésoriers de wilaya dans une comptabilité auxiliaire par secteur et par chapitre ;
- le trésorier central et les trésoriers de wilaya transmettent mensuellement à la direction générale du trésor, une situation retraçant les crédits délégués, les dépenses effectuées, le solde disponible et le taux d'exécution.

## **5 LES REGLES PARTICULIERES DE GESTION DES OPERATIONS D'EQUIPEMENTS PUBLICS**

Les opérations d'équipements publics de l'Etat sont soumises à des règles particulières de gestion. Ces règles ont trait à :

- la nomenclature des investissements publics ;
- la délégation de crédits d'équipement ;
- l'annulation et le report de crédits ;
- la réévaluation ;
- la clôture des opérations ;
- l'information du ministre des finances.

### **5.1 La nomenclature des investissements publics**

C'est une classification méthodique des opérations d'investissements publics. Le système des autorisations de programme repose sur une nomenclature des investissements. Cette nomenclature vise un triple objectif :

- elle permet la liaison des programmes des investissements publics et les objectifs de satisfaction des besoins en matière de services publics ;
- elle assure un suivi de l'exécution des investissements publics ;
- elle facilite les différentes analyses économiques et financières axées sur l'investissement public.

La nomenclature classe l'investissement en quatre niveaux : le secteur, le sous secteur, le chapitre et l'article.

#### **A. Le secteur**

Il correspond à une grande activité ou fonction au niveau global de l'économie (par exemple : secteur de l'habitat).

#### **B. Le sous-secteur**

Il subdivise le secteur en familles d'activités, de branches ou de programmes (exemple : secteur de l'habitat ; sous-secteur : logements).

#### **C. Le chapitre**



Il constitue l'unité de base de la classification ou un objectif jugé important au sein de l'économie nationale pour être individualisé (exemple : sous-secteur : logements ; chapitre : habitat urbain).

#### **D. L'article**

Il regroupe au sein du chapitre les investissements d'après leur nature ou leur finalité à chaque fois que cela est possible (exemple : chapitre : habitat urbain ; article : créations neuves).

### **5.2 La délégation de crédits d'équipement**

La délégation de crédits d'équipement est l'acte par lequel l'ordonnateur primaire délègue aux ordonnateurs secondaires, tout ou partie de l'autorisation de programme et des crédits de paiement.

#### **A. La délégation d'autorisation de programme**

La délégation d'autorisation de programme est l'acte par lequel l'ordonnateur primaire délègue aux ordonnateurs secondaires, tout ou partie de l'autorisation de programme. Dans ce cadre, les opérations d'équipement public centralisées inscrites à l'indicatif des ministères au titre des programmes sectoriels centralisés (P.S.C.) peuvent faire l'objet de délégation d'autorisation de programme, au profit des ordonnateurs secondaires concernés. La délégation d'autorisation de programme s'opère comme suit :

#### **A1. L'établissement et la transmission des documents au trésorier central et aux ordonnateurs secondaires**

Pour chaque délégation d'autorisation de programme, l'ordonnateur primaire établit en quatre exemplaires une ordonnance de délégation d'autorisation de programme qu'il transmet pour visa au contrôleur financier central. Après accomplissement de la formalité de visa par le contrôleur financier central, l'ordonnateur primaire adresse au trésorier central les documents ci-après :

- le bordereau d'émission d'ordonnance de délégation d'autorisation de programme, établi en quatre exemplaires (un exemplaire est conservé par l'ordonnateur primaire et les 2ème et 3ème exemplaires sont pris en charge par le trésorier central ; le 4ème est retourné par celui-ci à l'ordonnateur primaire, annoté de la mention d'«accusé de réception») ;
- l'ordonnance de délégation d'autorisation de programme (un exemplaire de cette ordonnance est conservé par l'ordonnateur primaire) ;
- la fiche d'engagement correspondante.

L'ordonnateur primaire adresse également aux ordonnateurs secondaires :

- les extraits d'ordonnance de délégation d'autorisation de programme établis en trois exemplaires, reprenant à chaque fois la référence du visa du contrôleur financier central ;
- dès réception de ces documents, les ordonnateurs secondaires en conservent un exemplaire et transmettent le 2ème exemplaire au contrôleur financier local pour prise en compte, appuyé de la fiche de prise en compte de l'opération, visée par le contrôleur financier central.

## **A2. La procédure de retrait de délégation d'autorisation de programme**

Afin d'éviter des dépassements de crédits au niveau central à la suite des opérations de retraits d'autorisation de programme, les ordonnateurs primaires doivent avant toute opération de retrait en la matière, établir un extrait d'ordonnance de retrait d'autorisation de programme, qu'ils adressent aux ordonnateurs secondaires concernés, aux fins de visa par le contrôleur local.

Une fois visé par le contrôleur financier local, cet extrait est retourné par les ordonnateurs secondaires aux ordonnateurs primaires. Sur la base de cet extrait dûment visé, les ordonnateurs primaires émettent une ordonnance de retrait d'autorisation de programme qu'ils transmettent, après visa par le contrôleur financier central, au trésorier central pour prise en charge.

## **B. La délégation de crédits de paiement**

Les opérations d'équipement public centralisées inscrites à l'indicatif des ministères peuvent faire l'objet de délégation de crédits de paiement, au profit des ordonnateurs secondaires concernés.

- les délégations de crédits de paiement sont établies par chapitres, pour l'ensemble des opérations : elles revêtent un caractère annuel ;
- l'ordonnateur primaire peut procéder à des retraits de délégation d'autorisation de programme ou de crédits de paiement.

## **5.3 Les annulations et les reports de crédits**

Par dérogation au principe de l'annualité budgétaire, les autorisations de programme sont valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. A l'exception des crédits ouverts au titre des opérations d'équipements publics éligibles aux comptes spéciaux du trésor dont le solde est reporté d'année en année, les crédits de paiement disponibles à la clôture de l'exercice ne peuvent faire l'objet de report au titre de l'exercice suivant.

#### **5.4 La réévaluation des autorisations de programme**

Les autorisations de programme peuvent être réévaluées pour tenir compte des modifications techniques ou des variations des prix. Toute réévaluation excédant 10% du coût initial d'un projet ne peut être éligible au budget qu'après accord du Conseil des ministres et ce, dans la limite des plafonds d'autorisations de programme arrêtés par les lois de finances.

Tout projet dont le coût initial a été dévalué par l'ordonnateur ne peut faire l'objet de réévaluation.

#### **5.5 La clôture des opérations**

Les opérations d'équipement public de l'Etat font l'objet d'un acte constatant l'achèvement du programme ou projet. Cet acte entraîne :

- la clôture des opérations dans les mêmes formes que celles qui ont présidé à leur inscription.
- la clôture des opérations s'applique de plein droit aux situations résultant d'arrêt définitif de la réalisation pour tout autre motif. Il peut être procédé par l'autorité ayant établi la décision d'individualisation à la clôture d'office, normale ou contentieuse d'opérations dont les délais de réalisation sont anormalement dépassés.

#### **5.6 L'information du ministre des finances**

Les ministres compétents, les responsables des institutions et administrations spécialisées ainsi que les walis transmettent au ministre des finances (D.G.B.) toutes les informations liées à l'élaboration, l'exécution et l'évaluation des équipements publics financés sur le budget d'équipement de l'Etat selon une périodicité fixée par le ministre des finances.

### **6 / L'ENGAGEMENT DE LA DEPENSE**

Dès qu'une opération se trouve individualisée, l'ordonnateur peut engager la dépense dans la limite maximale du montant affecté à l'opération. L'opération d'engagement, quelle que soit sa nature, doit donner lieu à l'établissement par l'ordonnateur d'une fiche d'engagement accompagnée des pièces justificatives réglementaires (bon de commande, convention, marché, etc.). Parmi ces opérations on peut citer les engagements se rapportant à la passation de commandes, conventions, marchés, avenants avec ou sans incidence financière, etc., ou encore les opérations portant sur les décisions de réévaluation, de dévaluation, de modification de la consistance de l'opération, de clôture, etc.

L'engagement des dépenses est toujours précédé d'un visa de prise en compte de la décision d'individualisation (ou décision d'inscription), délivré par le contrôleur financier. La

décision d'individualisation n'est pas soumise au visa préalable du contrôleur financier, mais sert de base aux opérations de contrôle des engagements de dépenses.

### **6.1 La fiche d'engagement**

La fiche d'engagement fait ressortir tout particulièrement les indications suivantes :

- le libellé de l'opération ;
- les numéros d'inscription de l'équipement public de l'Etat ;
- le solde des engagements déjà effectués ;
- le montant de l'engagement envisagé, par rubrique.

La fiche d'engagement est établie en deux exemplaires de couleurs différentes (feuillet blanc et feuillet bleu) ; la fiche de retrait d'engagement est imprimée en rouge.

### **6.2 Le contrôle préalable des dépenses engagées**

La procédure de contrôle préalable des opérations d'équipements publics dépend de la nature et de l'importance de l'opération.

#### **A. Les opérations inférieures au seuil de passation des marchés publics**

Les engagements de dépenses relatifs aux commandes, conventions, avenants n'atteignant pas le seuil de passation, ou se rapportant aux situations de révision et d'actualisation des prix doivent faire l'objet d'un contrôle portant sur la régularité de l'opération, conformément aux procédures de contrôle préalable des dépenses engagées.

#### **B. Les opérations assorties du visa de la commission des marchés**

Lorsque l'opération est assortie du visa de la commission des marchés, le contrôleur financier doit s'en tenir au visa global.

Toutefois, lorsque le contrôleur financier constate que l'engagement ne concorde pas avec les éléments contenus dans la décision d'inscription (montant, rubrique, libellé, etc.), ou en cas de défaut de pièces justificatives, il prononce un rejet.

#### **C. Les opérations relevant des plans communaux de développement (P.C.D.)**

Les décisions prises par le wali portant répartition, par chapitre, des autorisations de programme entre les communes de la wilaya, accompagnées d'états récapitulatifs joints aux fiches d'engagement, sont assujetties au visa préalable du contrôleur financier. Toutefois, les dépenses engagées par les Assemblées populaires communales (A.P.C.) au titre des plans communaux de développement (P.C.D.) ne sont pas soumises au visa préalable du contrôleur financier. Les mandats de paiement afférents à ces dépenses sont émis sur la caisse du trésorier communal auprès duquel le Président de l'Assemblée populaire, ordonnateur est accrédité.

## **7/ LE PAIEMENT DE LA DEPENSE :**

### **7.1 LES CREDITS DE PAIEMENT**

Le règlement des dépenses précédemment engagées par l'ordonnateur dans le cadre d'autorisations de programme s'effectue au moyen de crédits de paiement.

#### **1 -La mise en place des crédits de paiement**

La procédure de mise en place des crédits de paiement s'effectue en fonction de la nature des programmes.

##### **A. Les programmes sectoriels centralisés (P.S.C.)**

Les crédits de paiement afférents aux équipements publics de l'Etat relevant du programme sectoriel centralisé (P.S.C.) sont mis en place au profit des ministres compétents, des responsables des institutions dotées de l'autonomie financière et administrations spécialisées, par voie de décision du ministre des finances, selon les sous-secteurs de classification des investissements publics. Dans la limite des crédits de paiement mis à leur disposition par décision du ministre des finances :

- le ministre compétent procède, par décision, à la répartition des crédits de paiement qui lui sont notifiés par ordonnateur placé sous son autorité et par chapitre ;
- les responsables des institutions dotées de l'autonomie financière et des administrations spécialisées procèdent, par décision, à la répartition des crédits de paiement qui leur sont notifiés, par chapitre. Cette décision peut, en tant que de besoin, être établie par le ministre des finances. Les opérations d'équipement public centralisées inscrites à l'indicatif des ministères peuvent faire l'objet de délégation de crédits de paiement au profit des ordonnateurs secondaires concernés.

##### **B. Les programmes sectoriels déconcentrés (P.S.D.)**

Les crédits de paiement destinés aux programmes sectoriels déconcentrés (P.S.D.) sont affectés par le ministre des finances (D.G.B.) aux walis, par sous-secteur. Le wali procède, par décision, à la répartition par chapitre des crédits de paiement qui lui sont notifiés.

##### **C. Les plans communaux de développement (P.C.D.)**

Les crédits de paiement destinés aux plans communaux de développement (P. C. D.) sont notifiés de façon globale aux walis, par voie de décision du ministre des finances. Le wali, après consultation des services compétents de la wilaya, assure la répartition des crédits de paiement, par chapitre et par commune, en tenant compte des orientations et des priorités du développement.

#### **2- La fiche de paiement**

Le paiement de la dépense nécessite l'établissement d'une fiche de paiement indiquant notamment :

- le libellé de l'opération ;
- les numéros d'inscription de l'équipement public de l'Etat ;
- le solde des paiements déjà effectués ;
- le montant du paiement envisagé, par rubrique.

### **3- Le règlement de la dépense**

Intervenant après engagement, liquidation et ordonnancement (ou mandatement), le paiement est l'acte libératoire de la dépense publique. Les ordonnances (ou mandats) de paiement sont émises et transmises par l'ordonnateur, entre le premier et le vingt de chaque mois, aux comptables publics et sont admises en dépense dans un délai maximum de dix jours, à compter de la date de dépôt. Le paiement est assuré par le comptable public dans la limite des crédits de paiement mis en place et est précédé d'une opération de contrôle effectuée par ce même comptable.

## **8 / LES MODIFICATIONS A LA REPARTITION DES CREDITS**

Les autorisations de programme, les décisions-programmes et les crédits de paiement peuvent, dans le cadre des mesures d'assouplissement relatives à la gestion des opérations d'équipement à caractère définitif, subir des modifications.

**8.1 Les autorisations de programme et les décisions-programmes** Les autorisations de programme et les décisions-programmes sont susceptibles d'être modifiées. Ces modifications ne sont pas soumises au visa préalable du contrôleur financier.

### **A. Les transferts entre secteurs**

La modification à la répartition des autorisations de programme, entre secteurs, s'effectue par décret exécutif.

### **B. La modification de la consistance physique et/ou autres paramètres et indicateurs (P.S.C.)**

La modification de la consistance physique et/ou autres paramètres et indicateurs objets de décisions-programmes relevant des programmes sectoriels centralisés (P.S.C.) s'opère à l'occasion des travaux d'arbitrage de la loi de finances.

Pour les cas particuliers de restructuration des programmes de l'année, les propositions sont soumises à l'arbitrage du Gouvernement.

### **C. Les transferts entre projets**

Dans le respect de l'autorisation de programme d'un même secteur et de la consistance physique des projets définis en annexe de la décision-programme, le ministre compétent peut opérer à des transferts d'autorisation de programme d'un projet à un autre dans la limite des «économies dégagées».

On entend par «économies dégagées», les gains de coûts réalisés entre les coûts réels (appel d'offres ou consultation) et les coûts affichés sur la décision-programme.

#### **D. La modification à la répartition des autorisations de programme (P.S.C.)**

La modification à la répartition des autorisations de programme, objets de décisions-programmes relatives aux programmes sectoriels centralisés (P. S. C.), relève du ministre des finances (D.G.B.) sur proposition des ministres compétents, des responsables des institutions dotées de l'autonomie financière et des administrations spécialisées.

#### **E. La modification à la répartition des autorisations de programme (P.S.D.)**

La modification à la répartition des autorisations de programme, objets de décisions-programmes relatives aux programmes sectoriels déconcentrés (P.S.D.), relève du ministre des finances (D.G.B.) sur proposition des walis.

#### **F. La modification des autorisations de programme globales (P.C.D.)**

La modification des autorisations de programme globales relevant des plans communaux de développement (P.C.D.) est effectuée par le wali.

### **8.2 Les crédits de paiement**

Des modifications à la répartition des crédits de paiement peuvent avoir lieu par voie de virement ou par voie de transfert.

#### **A. Les programmes sectoriels centralisés (P.S.C.)**

Les modifications à la répartition des crédits de paiement relevant des programmes sectoriels centralisés (P.S.C.) sont effectuées dans les mêmes formes que celles ayant prévalu à leur répartition initiale.

#### **B. Les programmes sectoriels déconcentrés (P.S.D.)**

Les modifications à la répartition des crédits de paiement accordés au titre des programmes sectoriels déconcentrés (P.S.D.) s'opèrent comme suit :

- les walis peuvent, dans la limite des crédits de paiement disponibles, procéder à des transferts entre deux secteurs, selon des proportions fixées par la loi de finances ;
- les walis peuvent, dans la limite des crédits de paiement qui leur sont notifiés, procéder à des virements d'un sous-secteur à un autre au sein d'un même secteur ;

- les walis peuvent procéder, dans la limite des crédits de paiement mis à leur disposition, à des modifications à leur répartition, par voie de virement, de chapitre à chapitre au sein d'un même secteur.

### **8.3 LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR**

Ce sont des comptes ouverts dans les écritures du trésor pour retracer les opérations de recettes et les opérations de dépenses des services de l'Etat, faites en exécution de la loi de finances, mais hors du budget général de l'Etat en raison des conditions particulières de leur financement ou de leur caractère provisoire. En raison de leur nature particulière, les opérations des comptes spéciaux du trésor, couramment appelés «comptes hors budget», sont réalisées par dérogation aux principes d'universalité budgétaire et de non-affectation des recettes. A cette fin, les opérations des comptes spéciaux du trésor sont inscrites dans des comptes dits «spéciaux» par opposition aux comptes de trésorerie ordinaires ouverts normalement dans la comptabilité publique (opérations de trésorerie).

#### **01 Les règles générales de fonctionnement**

Les opérations des comptes spéciaux du trésor, à l'exception des comptes de prêts et des comptes d'avances, sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général de l'Etat.

En outre, le fonctionnement des comptes spéciaux du trésor repose sur une série de règles :

- les comptes spéciaux du trésor ne peuvent être ouverts que par la loi de finances ;
- les comptes spéciaux du trésor peuvent concerner des opérations à caractère définitif et des opérations à caractère temporaire ;
- les comptes spéciaux du trésor sont dotés de crédits limitatifs à l'exception de comptes de commerce pour lesquels un plafond de découvert peut être fixé ; en cas d'urgence ou de nécessité impérieuse, des crédits ou découverts supplémentaires pourront être ouverts par voie réglementaire ;
- sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte spécial est reporté d'année en année ; toutefois, les résultats constatés sur toutes les catégories de comptes, à l'exception des comptes d'affectation spéciale, sont imputés au résultat de l'année, dans les conditions fixées par voie réglementaire ;
- sauf dérogation prévue par la loi de finances, il est interdit d'imputer directement à un compte spécial du trésor les dépenses résultant du paiement des traitements ou indemnités



à des agents de l'Etat ou des collectivités locales, établissements publics ou entreprises publiques ;

- les plafonds des dépenses autorisées pour chaque catégorie de comptes spéciaux du trésor, sont votés globalement ;

- dans le cas où la date d'adoption de la loi de finances de l'année ne permet pas l'application de ses dispositions à la date du premier janvier de l'exercice en cause, les dispositions à caractère législatif applicables aux comptes spéciaux du trésor continuent à être exécutées conformément aux dispositions législatives et réglementaires qui les régissent avant le début du nouvel exercice budgétaire ;

- les opérations des comptes spéciaux du trésor sont soumises au contrôle préalable des dépenses engagées.

## **02 Les catégories de comptes spéciaux du trésor**

Les comptes spéciaux du trésor ne comprennent que les catégories suivantes :

- les comptes d'affectation spéciale ;
- les comptes d'avances ;
- les comptes de prêts ;
- les comptes de commerce ;
- les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers.

### **A. Les comptes d'affectation spéciale**

Catégorie des comptes spéciaux du trésor retraçant des opérations qui, par suite d'une disposition de loi de finances, sont financées au moyen de ressources particulières.

Les comptes d'affectation spéciale se caractérisent par plusieurs traits :

- ne peuvent fonctionner à découvert que les comptes d'affectation spéciale pour lesquels sont prévues au titre de leurs recettes des dotations budgétaires : les soldes débiteurs de ces comptes sont régularisés au plus tard à la fin de chaque exercice, par une dotation budgétaire ;

- une dotation inscrite au budget général de l'Etat peut compléter les ressources d'un compte d'affectation spéciale dans les limites fixées par la loi de finances ;

- les écarts constatés en fin d'exercice entre les ressources et les dépenses au titre d'un compte d'affectation spéciale font l'objet d'un report au titre de ce même compte pour l'exercice suivant ;

- si en cours d'année, les recettes apparaissent supérieures aux évaluations, les crédits peuvent être majorés, dans la limite de cet excédent de recettes ;

- si les recettes sont inférieures aux évaluations, un découvert peut être autorisé, dans les limites fixées par la loi de finances ;

- il est interdit, sauf dérogations expresses prévues par une loi de finances d'effectuer, au titre des comptes d'affectation spéciale, des opérations de prêts ou d'avances et des opérations d'emprunts ;

- les comptes d'affectation spéciale font l'objet d'un programme d'action établi par les ordonnateurs concernés, précisant pour chaque compte, les objectifs visés, ainsi que les échéances de réalisation ;

- les dépenses et les recettes des comptes d'affectation spéciale sont décrites à travers une nomenclature ;

- les comptes d'affectation spéciale donnent lieu à la mise en place d'un dispositif de suivi et d'évaluation arrêté conjointement par le ministre des finances et les ordonnateurs concernés.

### **B. Les comptes d'avances**

Catégorie des comptes spéciaux du trésor décrivant les opérations d'attribution ou de remboursement des avances que le trésor public est autorisé à consentir dans la limite des crédits ouverts à cet effet. Les comptes d'avances se caractérisent par les aspects suivants :

- un compte d'avances distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs ;

- sauf disposition contraire d'une loi de finances, les avances consenties par le trésor public à des organismes publics sont exemptes d'intérêts ;

- les avances doivent être remboursées dans un délai maximum de deux ans ; au-delà du délai de deux ans, l'avance non remboursée peut :

- soit faire l'objet d'un nouveau délai de deux ans maximum avec application éventuelle d'un taux d'intérêt pour cette période ;

- soit être transformée en prêt.

### **C. Les comptes de prêts**

Catégorie des comptes spéciaux du trésor ouverts dans les écritures du trésor public retraçant les prêts consentis par l'Etat dans la limite des crédits ouverts à cet effet, soit à titre d'opération nouvelle, soit à titre de consolidation d'avances. Les comptes de prêts se caractérisent par trois aspects essentiels :

- les prêts sont d'une durée supérieure à quatre ans : certains d'entre eux sont le résultat de la transformation des avances consenties au titre des comptes d'avances ;

- sauf dispositions contraires d'une loi de finances, les prêts consentis par le trésor public sont productifs d'intérêts ;
- le montant de l'amortissement en capital des prêts de l'Etat est pris en recettes au compte du prêt correspondant.

#### **D. Les comptes de commerce**

Catégorie des comptes spéciaux du trésor ouverts dans les écritures du trésor public retraçant, en recettes et en dépenses, les montants relatifs à l'exécution des opérations à caractère industriel ou commercial effectuées, à titre accessoire, par des services publics de l'Etat.

Les principales caractéristiques des comptes de commerce sont :

- les prévisions de dépenses des comptes de commerce ont un caractère évaluatif (crédits évaluatifs) : la loi de finances fixe annuellement le montant à concurrence duquel les dépenses afférentes aux opérations correspondantes peut être payées au-delà des sommes réellement perçues au titre de l'ensemble des comptes de commerce ;
- les résultats annuels sont établis pour chaque compte de commerce selon les règles générales du plan comptable national ;
- il est interdit, sauf dérogations expresses prévues par une loi de finances, d'effectuer au titre des comptes de commerce :
  - des opérations de prêts ou d'avances ;
  - des opérations d'emprunts.

#### **E. Les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers**

Catégorie des comptes spéciaux du trésor ouverts dans les écritures du trésor public retraçant des opérations faites en application d'accords internationaux dûment approuvés. Le découvert annuellement autorisé, pour chacun d'entre eux, a un caractère limitatif (crédits limitatifs).

### **Section 3 LES BUDGET ANNEXES**

Les opérations financières des services de l'Etat que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix, peuvent faire l'objet de budgets annexes (par exemple, l'ex-budget des postes et télécommunications).

#### **01 La justification**

Le budget annexe est une dérogation aux règles de l'unité budgétaire (le budget annexe est séparé du budget général de l'Etat) et de l'universalité budgétaire (non affectation

des recettes aux dépenses). Cette dérogation est justifiée par le souci de permettre à certains services publics auxquels une gestion commerciale s'impose, sans leur attribuer la personnalité morale (s'ils avaient la personnalité morale, ils seraient dotés de l'autonomie financière), de retracer les activités des biens ou des services qu'ils vendent (ce qui les rapprochent de l'activité économique) et d'en contrôler la rentabilité.

Pour toutes ces raisons, les dépenses et les recettes des budgets annexes sont présentées en dehors du budget général de l'Etat afin d'opérer une comparaison entre elles pour déterminer si leur gestion est saine ou déficitaire.

## **02 Les caractères généraux du budget annexe**

Les opérations du budget annexe sont exécutées dans les mêmes conditions que le budget général de l'Etat. En outre, les budgets annexes se caractérisent par les traits suivants :

- les créations ou suppressions de budgets annexes sont décidées par les lois de finances ;

- le budget annexe est voté dans le cadre de la loi de finances mais fait l'objet d'une présentation distincte ;

- sauf dispositions législatives contraires :

- les budgets annexes comprennent l'ensemble des recettes et des dépenses, y compris les crédits affectés aux investissements ;

- les dépenses d'exploitation suivent les mêmes règles que celles applicables aux dépenses de fonctionnement du budget général de l'Etat ;

- les dépenses d'investissement suivent les mêmes règles que celles applicables aux dépenses à caractère définitif du plan annuel ;

- la comptabilité du budget annexe est organisée selon les règles générales du plan comptable national, de manière à assurer la connaissance des résultats et de la situation patrimoniale des services ;

- le budget annexe est lié au budget général de l'Etat : si le budget annexe est excédentaire, l'excédent est reversé au budget général de l'Etat ; s'il est déficitaire, c'est le budget général de l'Etat qui comble le déficit ;

- dans le cas où la date d'adoption de la loi de finances de l'année ne permet pas l'application de ses dispositions à la date du 1er janvier de l'exercice en cause, les projets de budgets annexes continuent à être exécutés conformément aux dispositions législatives et réglementaires qui les régissent avant le début du nouvel exercice ;

- les dépenses d'exploitation et d'investissement relevant du budget annexe sont soumises au contrôle préalable des dépenses engagées.

## **LE BUDGET DE LA WILAYA**

Le budget de la wilaya est l'état des prévisions des recettes et des dépenses annuelles de la wilaya. C'est également un acte d'autorisation et d'administration qui permet le bon fonctionnement des services de la wilaya et l'exécution de son programme d'équipement et d'investissement.

### **01 Les documents budgétaires**

Il existe cinq catégories de documents budgétaires constituant le budget de la wilaya. Ces documents sont :

- le budget primitif ;
- le budget supplémentaire ;
- les crédits additionnels ;
- les états des «restes à réaliser» ;
- le «budget annexe».

#### **A. Le budget primitif**

C'est le document financier retraçant les prévisions des recettes et des dépenses annuelles de la wilaya.

#### **B. Le budget supplémentaire**

C'est le document qui ajuste en cours d'exercice, en fonction des résultats de l'exercice précédent, les prévisions des recettes et des dépenses du budget primitif.

#### **C. Les crédits additionnels**

Les crédits additionnels sont constitués par les «ouvertures de crédits par anticipation» et par les «autorisations spéciales».

##### **C1. Les ouvertures de crédits par anticipation**

Elles sont constituées par des crédits votés séparément en cas de nécessité et à titre exceptionnel avant le vote du budget supplémentaire.

##### **C2. Les autorisations spéciales**

Elles sont constituées par des crédits votés séparément en cas de nécessité et à titre exceptionnel après le vote du budget supplémentaire.

#### **D. Les états des «restes à réaliser»**

Ce sont des états établis par l'ordonnateur à la clôture de l'exercice budgétaire (31 mars) retraçant les programmes non terminés. Ces états sont visés par le trésorier de wilaya et transmis au contrôleur financier. A la clôture de l'exercice, l'ordonnateur procède à un engagement pour ordre afin de porter le total des engagements définitifs (engagements réels suivis de service fait et visés par le contrôleur financier au 20 février) à un montant égal aux prévisions. Le contrôleur financier continuera à viser sur la base de l'«état des restes à réaliser» pour le montant engagé pour ordre.

### **E. Le «budget annexe»**

Le budget «annexe» est un document destiné à prendre en charge le «fonds de wilaya des initiatives de la jeunesse et du développement des pratiques sportives» dont le financement est assuré par des ressources fiscales des wilayas et des communes. Pour ce faire, le wali procède à l'inscription aux sous-chapitres concernés du budget de la quote-part au vu d'une notification qui lui est faite par le trésorier de wilaya, fixant le montant global. Ce fonds est annexé au budget de la wilaya et prend en charge, sur la base de la répartition effectuée par le conseil de wilaya, les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'équipements du fonds de wilaya.

## **02 La structure du budget**

Le budget de la wilaya comprend toutes les prévisions de recettes et toutes les autorisations de dépenses et doit être, en application du principe de l'équilibre budgétaire, voté en équilibre. Il est divisé en deux sections obligatoirement équilibrées en recettes et en dépenses :

- une section de fonctionnement ;
- une section d'équipement et d'investissement.

Ces deux sections retracent respectivement les recettes et les dépenses d'exploitation (fonctionnement) et les recettes et les dépenses des comptes de capitaux permanents et de valeurs immobilisées (équipement et investissement).

### **A. Les dépenses de fonctionnement**

Les dépenses de fonctionnement inscrites au budget de la wilaya sont représentées par cinq (5) groupes de chapitres intitulés :

- services indirects (dettes de la wilaya résultant d'emprunts contractés pour elle même, rémunérations et charges du personnel permanent, voirie de la wilaya, travaux d'équipement effectués en régie, etc.) ;

- services administratifs (sécurité et protection civile, participation aux charges d'enseignement, encouragement aux sports, encouragement aux sociétés culturelles, cantines scolaires, etc.) ;

- services sociaux (aide sociale à l'enfant, à la mère et à la famille, aux personnes âgées, hygiène publique et sociale, etc.) ;

- services économiques (contribution au développement économique, domaine privé de la wilaya non productif de revenus, etc.) ;

- services fiscaux (part de la wilaya sur le versement forfaitaire, attribution du fonds de solidarité des wilayas, etc.).

Sur le document qui forme le budget, la section de fonctionnement comprend une série de chapitres pour chacun desquels est ouverte une page spéciale. Les pages de chapitres comportent, d'une part et sauf exceptions, une ventilation en sous-chapitres et, d'autre part, une ventilation par articles qui correspond au classement des opérations. Les dépenses de fonctionnement sont exécutées par chapitre, sous-chapitre et article.

### **B. Les dépenses d'équipement et d'investissement**

Les dépenses d'équipement et d'investissement correspondent soit à des augmentations de biens matériels (par exemple, les acquisitions de terrains, les constructions neuves) ou de créances à long et moyen termes (par exemple, les prêts à long et moyen termes, les acquisitions de titres) soit à des diminutions de dettes à long et moyen termes (par exemple, les remboursements en capital d'un emprunt) soit encore l'octroi de subventions d'équipement, par la wilaya. Les opérations d'équipement et d'investissement sont inscrites au budget de la wilaya (section d'équipement et d'investissement) sous forme :

- de programmes de la wilaya ;
- de programmes pour le compte de tiers ;
- d'opérations hors-programmes.

Les programmes de la wilaya constituent des équipements qui doivent rester la propriété de la wilaya et dont l'affectation est déterminée par décision de l'Assemblée populaire de wilaya.

Les programmes pour compte de tiers sont ceux qui intéressent les communes, les établissements publics locaux, y compris ceux de la wilaya, les associations et d'autres tiers privés, etc.

Les opérations hors-programmes comprennent les acquisitions et les aliénations hors-programmes, les mouvements financiers avec les unités économiques de la wilaya et les tiers,

les remboursements des prêts et créances en capital, etc. Sur le document qui forme le budget de la wilaya, la section d'équipement et d'investissement comprend une série de chapitres. Les chapitres comportent, d'une part et sauf exceptions, une ventilation en sous chapitres et, d'autre part, une ventilation par articles qui correspond au classement des opérations d'équipement et d'investissement.

### **03 Le vote du budget**

Le budget de la wilaya est préparé par l'Administration de la wilaya et présenté à l'Assemblée populaire de wilaya par le wali. Un budget primitif est établi avant le début de l'exercice ; il doit être voté avant le 31 octobre de l'année précédant celle à laquelle il s'applique. Le budget supplémentaire doit être voté avant le 15 juin de l'exercice auquel il s'applique. Le budget de la wilaya est voté, chapitre par chapitre, par l'Assemblée populaire de wilaya.

### **04 L'approbation du budget**

Le budget de la wilaya ne devient exécutoire qu'après avoir été approuvé par le ministre de l'Intérieur et des collectivités locales. L'approbation comporte exécution du budget de la wilaya.

### **05 Les agents d'exécution du budget**

Le wali est ordonnateur principal du budget de wilaya ; le comptable public est le trésorier de wilaya.

### **06 La période d'exécution du budget**

Le budget de la wilaya est établi pour l'année civile. Par dérogation au principe de l'annualité budgétaire, la période d'exécution se prolonge :

- jusqu'au 15 mars de l'année suivante pour les opérations de liquidation et de mandatement des dépenses ;
- jusqu'au 31 mars pour les opérations de liquidation et de recouvrement des produits et pour le paiement des dépenses.

### **07 Les douzièmes provisoires**

Dans le cas où, pour une cause quelconque le budget n'aura pas été définitivement réglé avant le début de l'exercice, les dépenses ordinaires portées au dernier exercice continuent à être faites jusqu'à l'approbation du nouveau budget. Ces dépenses ne peuvent être engagées et mandatées qu'à concurrence d'un douzième (1/12ème) par mois du montant des crédits de l'exercice précédent.

### **08 L'établissement du compte administratif**



A la clôture de l'exercice considéré, le 31 mars, le wali établit le compte administratif. Le contrôle et l'apurement des comptes administratifs des wilayas sont exercés par la Cour des comptes.

### **09 Les modifications des crédits budgétaires**

Le wali, en sa qualité sa qualité d'ordonnateur peut effectuer par voie de décision :

- des virements d'article à article au sein d'un même chapitre ;
- en cas d'urgence, des virements de chapitre à chapitre en accord avec le président de l'Assemblée populaire de wilaya.

Toutefois, aucun virement ne peut être effectué au titre des crédits grevés d'affectation spéciale (sont considérés comme crédits grevés d'affectation spéciale les recettes des chapitres et sous-chapitres de la section d'équipement et d'investissement affectées à des dépenses déterminées).

## **LES BUDGETS DES ETABLISSEMENTS PUBLICS**

Ce sont des fractions du budget général de l'Etat qui décrivent les recettes et les dépenses des établissements chargés de la gestion d'une activité classique de service public, sous le contrôle de l'Etat.

### **01 Les caractères de l'établissement public**

Les établissements publics sont toujours rattachés à une personne morale administrative générale qui exerce la tutelle à leur égard selon les modalités prévues par leurs statuts. Les établissements publics sont soumis à la comptabilité publique et aux règles qui en découlent et se caractérisent, en outre, par leur personnalité morale et leur autonomie financière :

- la personne morale est une entité qui possède des organes propres (conseil d'administration, conseil d'orientation, etc.) ayant les pouvoirs nécessaires pour délibérer sur le budget de l'établissement, décider de toutes les mesures concernant son activité, un patrimoine propre (autonomie patrimoniale) et elles sont titulaires de droits et obligations (par exemple, le droit d'ester en justice) ;

- conférer l'autonomie financière c'est retirer du budget général de l'Etat tout ou partie des recettes et dépenses de l'établissement public et conférer à cet établissement un pouvoir propre de gestion de ces recettes et dépenses.

### **02 Les catégories d'établissements publics**

Les règles budgétaires en vigueur distinguent quatre grands types d'établissements publics dont chacun est assujéti à des modalités spécifiques, liées à leur autonomie de fonctionnement et de gestion. On distingue :

- les établissements publics à caractère administratif (E.P.A.) non régis par les dispositions statutaires communes ;
- les établissements publics à caractère administratif (E.P.A.) régis par les dispositions statutaires communes ;
- les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (E.P.S.C.P.) ;
- les établissements de santé.

### **03 Le contenu du budget de l'établissement public**

Le budget de l'établissement public comprend un titre de recettes et un titre de dépenses :

#### **A. Les recettes**

Les recettes comprennent notamment :

- les subventions ;
- les dons et legs ;
- les ressources liées à l'activité de l'établissement.

#### **A1. Les subventions**

Les subventions sont des aides financières non remboursables consenties par l'Etat aux établissements publics pour mener à bien une action d'intérêt général. Elles apparaissent dans le «titre III» de la nomenclature budgétaire intitulé «moyens des services». Elles sont accordées aux établissements publics par tranche, dès l'ouverture de l'exercice budgétaire, à concurrence de trois douzième (3/12ème) des crédits alloués à ce titre pour chaque établissement.

Les subventions ou dotations allouées à l'E.P.A. ne tombent pas en exercice clos lorsqu'elles ne sont pas totalement engagées ou dépensées ; elles demeurent acquises à cet établissement. Pour être utilisés, ces reliquats doivent être obligatoirement budgétisés ; leur utilisation doit être destinée en priorité aux dépenses de personnel.

#### **A2. Les dons et legs**

Sommes versées au budget de l'établissement par des personnes physiques ou morales, en vue de contribuer à la réalisation de dépenses d'intérêt public.

#### **A3. Les ressources liées aux activités de l'établissement**

Ce sont les recettes tirées des activités réalisées par l'établissement dans le cadre limité de sa spécialité (droits d'inscription, frais d'hospitalisation, prestations de services, expertises, etc.).

### **B. Les dépenses**

Les dépenses comprennent les charges nécessaires à la réalisation de l'objet de l'établissement (dépenses de fonctionnement et dépenses d'équipement).

#### **04 L'élaboration des budgets**

Dès la publication des décrets de répartition, le ministre des finances et le ministre concerné élaborent conjointement des arrêtés fixant les recettes et les dépenses prévues au titre des budgets des établissements. Ces arrêtés sont notifiés aux ordonnateurs concernés aux fins de répartition de ces recettes et de ces dépenses, conformément à la nomenclature budgétaire. Cette répartition se traduit par l'élaboration du budget détaillé de l'établissement, son approbation et sa notification au contrôleur financier et au comptable public assignataire.

#### **A. L'élaboration des budgets des E.P.A. non régis par les dispositions statutaires communes**

Les budgets des établissements publics à caractère administratif non régis par les dispositions statutaires communes (dont le nombre est égal ou inférieur à cinq) sont élaborés, par chapitres et articles, par les ordonnateurs concernés, conformément à la nomenclature de répartition des crédits applicables à ces établissements. Ils sont ensuite soumis au conseil d'administration (ou d'orientation) pour délibération et aux autorités habilitées pour approbation.

#### **B. L'élaboration des budgets des E.P.A. régis par les dispositions statutaires communes**

Les recettes et les dépenses des établissements publics à caractère administratif régis par les dispositions statutaires communes (dont le nombre est supérieur à cinq) sont fixées globalement par catégorie et par établissement par voie d'arrêté conjoint du ministre des finances et du ministre concerné.

Dès réception de l'arrêté interministériel et sur la base de ce document, le directeur de l'établissement et le contrôleur financier local procèdent conjointement et dans la limite des plafonds fixés par catégorie de recettes et de dépenses, à l'élaboration du budget détaillé par articles conformément à la nomenclature budgétaire, en tenant compte des postes budgétaires ouverts au titre de l'exercice concerné. Une fois qu'il a été élaboré, le budget de l'établissement est soumis à l'approbation du wali. Cette approbation doit intervenir au plus

tard un mois après la date de signature de l'arrêté interministériel portant répartition des recettes et des dépenses.

### **C. L'élaboration des budgets de E.P.S.C.P. (Université)**

L'élaboration des budgets des E.P. S. C. P. (Universités) obéit aux mêmes procédures que celles applicables aux budgets des E.P.A. régis par les dispositions statutaires communes. Toutefois, les projets de budgets des Universités, préalablement à leur exécution, sont soumis à l'adoption du conseil d'administration et à leur approbation par le wali.

### **D. L'élaboration des budgets des établissements de santé**

Il existe trois catégories d'établissements de santé :

- les centres hospitaliers universitaires (C.H.U.) ;
- les établissements hospitaliers spécialisés (E.H.S.) ;
- les secteurs sanitaires.

Le ministre des finances et le ministre de la santé élaborent conjointement des arrêtés fixant globalement, par wilaya et par rubrique, les recettes et les dépenses des établissements de santé.

#### **D1. Les secteurs sanitaires et les établissements hospitaliers spécialisés**

La répartition des recettes et des dépenses affectées aux secteurs sanitaires et aux établissements hospitaliers spécialisés (E.H.S.) est effectuée conjointement par le directeur de wilaya de la santé et le directeur de l'établissement concerné. Cette répartition se traduit par l'élaboration du budget de l'établissement, sa présentation au conseil d'administration pour délibération et à son approbation par le wali.

#### **D2. Les centres hospitaliers universitaires (C.H.U.)**

Le projet du budget du centre hospitalier universitaire (C.H.U.) est élaboré par le directeur général de l'établissement et est soumis au conseil d'administration pour délibération. Après délibération, le projet du budget du centre hospitalier universitaire (C.H.U.) est soumis à l'approbation du ministre de la santé.

### **05 L'exécution du budget**

Le budget de l'établissement public ne devient exécutoire qu'après son approbation. L'exécution du budget de l'établissement public se traduit par des opérations de dépenses et des opérations de recettes. La phase administrative de l'exécution (constatation, liquidation de la recette ; engagement, liquidation de la dépense, ordonnancement ou mandatement) est confiée aux ordonnateurs principaux et, le cas échéant, à leurs subordonnés, ordonnateurs secondaires. La phase comptable est réservée, soit aux agents comptables nommés ou agréés

par le ministre des finances, soit, en ce qui concerne les établissements de santé, aux trésoriers des secteurs sanitaires et des centres hospitaliers universitaires.

### **06 Les règles particulières d'exécution**

Certaines catégories d'établissements sont soumises à des règles spécifiques d'exécution des opérations financières et comptables.

#### **A. Les établissements de santé**

L'exécution des opérations financières et comptables des établissements de santé repose sur une série de règles particulières :

- l'exercice financier est ouvert le 1er janvier et clos le 31 décembre de l'année ;
- les mandatements et les paiements peuvent être effectués jusqu'au 31 mars de l'année suivante (période complémentaire) ;
- la qualité d'ordonnateur secondaire peut être conférée aux responsables des structures composant le centre hospitalier universitaire (C.H.U.) par arrêté du ministre chargé de la santé sur proposition du directeur général de l'établissement ; dans ce cas, l'ordonnateur principal émet des délégations de crédits au profit des ordonnateurs secondaires et met à leur disposition des fonds pour la couverture des dépenses ;
- les établissements de santé sont soumis à la fois aux règles du contrôle préalable des dépenses engagées et au système des engagements provisionnels (pour certaines dépenses dont la liste est fixée par une nomenclature) se traduisant, à l'échéance de chaque trimestre, par un visa de régularisation ;
- le contrôle des dépenses engagées est exercé sur un seul établissement de santé par chef-lieu de wilaya ;
- l'exécution de la phase comptable est réalisée par les trésoriers des secteurs sanitaires et des centres hospitaliers universitaires.

#### **B. Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnels (Université)**

La gestion des crédits de l'Université se caractérise par les points suivants :

- le recteur de l'Université, ordonnateur principal de l'Université émet des délégations de crédits de fonctionnement aux doyens des facultés, aux directeurs d'instituts et, le cas échéant, d'annexes ;
- les opérations financières et comptables de l'Université sont soumises aux mêmes règles de contrôle préalable que celles qui s'appliquent au budget général de l'Etat, sauf que certaines dépenses dont la liste est fixée par une nomenclature relèvent du contrôle «a

posteriori» impliquant ainsi un double contrôle dont l'un porte sur les engagements provisionnels et l'autre sur la régularisation, selon une périodicité semestrielle, desdits engagements.

### **C. L'office national des œuvres universitaires (O.N.O.U.)**

La gestion des crédits de l'office national des œuvres universitaires (O.N.O.U.), établissement public à caractère administratif (E.P.A.), se caractérise par trois aspects :

- le directeur général de l'O.N.O.U. délègue les crédits de fonctionnement à chacun des directeurs des œuvres universitaires (D.O.U.) et des résidences universitaires ;
- les directeurs des œuvres universitaires (D.O.U.) et des résidences universitaires procèdent, sur la base des crédits qui leur sont délégués, à l'élaboration des fascicules budgétaires selon la procédure applicable aux budgets des services déconcentrés de l'Etat ;
- l'exécution des budgets des directions des œuvres universitaires (D.O.U.) et des résidences universitaires est soumise aux mêmes règles que celles applicables aux budgets des services déconcentrés de l'Etat.

### **07 Les mouvements de crédits**

Les crédits budgétaires peuvent être modifiés en cours d'exercice.

#### **A. Les EPA régis par des dispositions statutaires communes**

Les modifications aux répartitions sont effectuées dans la limite des crédits disponibles par :

- arrêté conjoint du ministre des finances et du ministre concerné, lorsqu'il s'agit de mouvements de crédits inter-établissements ;
- décision interministérielle du ministre des finances et du ministre concerné, lorsqu'il s'agit de crédits affectant des chapitres de nature différente au sein d'un même établissement ;
- décision du wali concerné, lorsqu'il s'agit de mouvements de crédits de même nature ;
- décision du directeur de l'établissement, lorsqu'il s'agit de mouvements de crédits d'article à article au sein d'un même chapitre.

#### **B. Les EPA non régis par des dispositions statutaires communes**

Les modifications aux répartitions sont effectuées dans la limite des crédits disponibles par :

- arrêté conjoint du ministre des finances et du ministre concerné, lorsqu'il s'agit de mouvements de crédits inter-établissements ;

- décision interministérielle du ministre des finances et du ministre concerné lorsqu'il s'agit de crédits affectant des chapitres de nature différente au sein d'un même établissement ;
- décision du ministre concerné, lorsqu'il s'agit de mouvements de crédits de même nature ;
- décision du directeur de l'établissement, lorsqu'il s'agit de mouvements de crédits d'article à article au sein d'un même chapitre.

### **C. Les Etablissements publics scientifiques, culturels et professionnels (EP.S.C.P).**

Les modifications aux répartitions sont effectuées dans la limite des crédits disponibles par :

- arrêté conjoint du ministre des finances et du ministre de l'enseignement supérieur, lorsqu'il s'agit de mouvements de crédits inter-établissements ;
- décision interministérielle du ministre des finances et du ministre de l'enseignement supérieur, lorsqu'il s'agit de crédits affectant des chapitres de nature différente au sein d'un même établissement ;
- décision du wali concerné, lorsqu'il s'agit de mouvements de crédits de même nature ;
- décision du recteur, lorsqu'il s'agit de mouvements de crédits d'article à article au sein d'un même chapitre.

### **D. Les secteurs sanitaires et les établissements hospitaliers**

Les modifications à la répartition des dépenses peuvent être effectuées par :

- arrêté conjoint du ministre des finances et du ministre de la santé, lorsqu'il s'agit de crédits affectés à des wilayas différentes ;
- décision du directeur de l'établissement de santé, lorsqu'il s'agit de dépenses de même nature, concernant le même établissement et doit être soumise à l'approbation du directeur de la santé de wilaya ;
- décision du directeur de la santé de wilaya lorsqu'il s'agit de crédits affectés à des établissements de santé d'une même wilaya.

### **E. Les interdictions**

Les mouvements de crédits ne sont pas admis dans les cas suivants :

- aucun virement de crédits ne pourra être effectué d'un crédit évaluatif ou d'un crédit provisionnel au profit d'un crédit limitatif ;



- aucun prélèvement ne peut être effectué, au titre du budget de fonctionnement, sur des chapitres abritant des dépenses de personnel au profit de chapitres abritant des dépenses d'une autre nature.

## **Les opérations « Hors Budget » :**

Ce sont les opérations financières et comptables relatives aux activités assurées, à titre onéreux, par les établissements publics et décrites dans une rubrique «hors budget». On distingue les activités assurées par les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (E.P.S.C.P.) et les activités assurées par les établissements publics à caractère administratif (E.P.A.).

### **01 Les activités assurées par les E.P.S.C.P.**

Elles sont constituées par les prestations de services et expertises, l'exploitation des brevets et licences, la commercialisation des produits des différentes activités de l'établissement, la création de filiales et la prise de participations.

#### **A. Les prestations de services et expertises**

Les prestations et expertises font l'objet de contrats ou de conventions et peuvent revêtir les formes les plus diverses telles que : études et recherches, assistance pédagogique, élaboration de documentation et d'outils didactiques, organisation de cycles de formation continue, exploitation de brevets et licences, créations de filiales, prises de participations, commercialisation des produits des activités de l'établissement, etc.

Les ressources provenant des activités de prestations et/ou d'expertises, sont sur la base d'un titre de recettes émis par l'ordonnateur, versées à la rubrique « opérations hors budget » et développées sur un registre auxiliaire ouvert à cet effet par les agents comptables des établissements et sont utilisables au fur et à mesure de leur encaissement.

Les dépenses liées aux activités de prestations de services et d'expertises font l'objet de visa du contrôleur financier sur la base d'une situation de disponibilité de fonds établie par l'agent comptable de l'établissement.

L'engagement des dépenses est opéré, après déduction des charges occasionnées pour la réalisation de ces activités, selon la répartition suivante :

- une part de 35 % revient à l'établissement ;
- une part de 10 % est allouée à l'unité d'enseignement et de recherche ou à la structure de recherche ayant effectivement exécuté la prestation en vue d'améliorer ses moyens et conditions de travail ;



- une part de 50 % est distribuée sous forme de prime d'intéressement aux personnels ayant participé aux activités concernées, y compris le personnel de soutien sur la base d'une liste nominative établie par le directeur de l'établissement ;
- une part de 5 % est affectée au reste du personnel de l'établissement au titre des activités à caractère social.

### **B. L'exploitation des brevets et licences**

Les ressources provenant de l'exploitation des brevets, licences et de la commercialisation des produits des différentes activités de l'établissement sont, en priorité, utilisées pour l'amélioration des conditions de déroulement des activités pédagogiques et scientifiques. Ces ressources sont sur la base d'un titre de recettes émis par l'ordonnateur, versées à la rubrique « opérations hors budget » et développées sur un registre auxiliaire ouvert à cet effet par les agents comptables des établissements et sont utilisables au fur et à mesure de leur encaissement.

### **C. Les filiales et les prises de participations**

Une partie des ressources provenant des prestations et expertises et revenant à l'établissement ainsi que celles issues de l'exploitation des brevets, licences et de la commercialisation des produits des différentes activités de l'établissement peut être utilisée pour la création de filiales et/ou la prise de participations après délibération du conseil d'administration et approbation expresse du ministre chargé de l'enseignement supérieur. Les revenus sont développés sur un registre auxiliaire ouvert à cet effet par les agents comptables des établissements et sont exclusivement destinés à l'amélioration des conditions de déroulement des activités pédagogiques et scientifiques de l'établissement. Les revenus provenant des filiales et de la prise de participations sont, sur la base d'un titre de recettes émis par l'ordonnateur, versés annuellement à la rubrique « opérations hors budget ».

### **02 Les activités assurées par les E.P.A.**

Ce sont les activités, travaux et prestations effectués, en sus de leur mission principale, par les établissements publics à caractère administratif (E.P.A.) et notamment de recherche, d'enseignement et de formation. Ces activités, travaux et prestations peuvent revêtir les formes les plus diverses telles que : études, recherche, développement, réalisation. Les dépenses liées aux activités accessoires des établissements publics à caractère administratif (E.P.A.) font l'objet de visa du contrôleur financier sur la base d'une situation de disponibilité de fonds établie par l'agent comptable de l'établissement.

L'engagement des dépenses est opéré, après déduction des charges occasionnées pour leur réalisation, selon la répartition suivante :

- une part de 35 % est versée au budget de l'établissement ;
- une part de 10 % est allouée au laboratoire, à l'unité pédagogique de travaux ou de recherche qui a effectivement exécuté la prestation en vue d'améliorer ses moyens et conditions de travail ;
- une part de 50 % est distribuée sous forme de prime d'intéressement aux agents et stagiaires ayant participé aux travaux, y compris le personnel de soutien sur la base d'une liste nominative établie par décision du directeur de l'établissement après consultation du responsable du laboratoire ou de l'unité pédagogique, de recherche ou de travaux concerné ;
- une part de 05 % est affectée au reste du personnel de l'établissement au titre des activités à caractère social et culturel.

La répartition des dépenses est effectuée par l'ordonnateur sur la base des résultats d'un bilan trimestriel faisant ressortir le solde net dégagé à la rubrique « opérations hors budget ». La liste des activités, travaux et prestations accessoires relevant des établissements publics à caractère administratif (E.P.A.) est fixée par arrêté du ministre de tutelle.

### **Le contrôle préalable des dépenses engagées :**

Dans la comptabilité publique, l'engagement est la phase préliminaire d'exécution d'une dépense qui donnera lieu ultérieurement à un paiement. D'après l'article 19 de la loi n°90/21 du 15-8-1990 relative à la comptabilité publique, l'engagement résulte d'un acte précis « par lequel est constatée la naissance d'une dette » ; autrement dit, c'est l'acte qui fait naître à l'encontre d'une personne publique une dette de laquelle résultera une charge budgétaire. L'engagement constitue l'acte décisif dans l'emploi des crédits budgétaires ; c'est donc au stade de l'engagement qu'il convient d'organiser un contrôle « préventif » ayant pour but d'empêcher l'engagement irrégulier des dépenses publiques.

Pour cette raison, un contrôle préalable portant sur les opérations d'engagement et, d'une manière générale, sur tous les actes susceptibles d'entraîner des dépenses a été institué et conféré au ministre des finances, gardien des deniers publics. Le ministre des finances examine ainsi, par l'intermédiaire de ses agents qu'il nomme par arrêté et qui ne relèvent que de lui, les propositions d'engagements du point de vue de la régularité de la dépense au regard de la réglementation en général et spécialement de la réglementation financière. Ces agents, appelés contrôleurs financiers, sont rattachés à la direction générale du budget ; ils le

représentent auprès de chaque ministère et institution de l'Etat ; dans chaque wilaya fonctionne en outre un contrôle local portant sur les dépenses de l'Etat et de la wilaya.

Le contrôle préalable des dépenses engagées est régi par les dispositions du décret exécutif n°92/414 du 14-11-1992 relatif au contrôle préalable des dépenses engagées, pris en application de la loi n°90/21 du 15-8-1990 relative à la comptabilité publique, notamment ses articles 58, 59 et 60.

## **Chapitre 1 / LE CHAMP D'INTERVENTION DU CONTROLE DES DEPENSES ENGAGEES**

D'après l'article 2 du décret exécutif n°92/414 du 14-11-1992, relatif au contrôle préalable des dépenses engagées, le contrôle préalable des dépenses engagées s'applique aux :

- budgets des institutions et administrations de l'Etat ;
- budgets des établissements publics à caractère administratif ;
- budgets des wilayate ;
- comptes spéciaux du trésor ;
- budgets annexes.

### **01 Les budgets des institutions et administrations de l'Etat**

Ce sont des fractions du budget général de l'Etat qui décrivent, pour une année civile, les crédits budgétaires nécessaires au fonctionnement des institutions et administrations de l'Etat (par exemple, les budgets de la Présidence de la république, du Premier ministre, des ministères, des services déconcentrés).

### **02 Les budgets des établissements publics à caractère administratif**

Ce sont des fractions du budget général de l'Etat qui décrivent les recettes et les dépenses de l'établissement.

On distingue deux types d'établissements publics :

- les établissements publics à caractère administratif (E.P.A.) ;
- les établissements à caractère scientifique, culturel et professionnel (E.P.S.C.P.).

### **03 LES BUDGETS DES WILAYATE**

Le budget de la wilaya est l'état des prévisions des recettes et des dépenses annuelles de la wilaya. C'est également un acte d'autorisation et d'administration qui permet le bon fonctionnement des services de la wilaya et l'exécution de son programme d'équipement et d'investissement.

### **04 LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR**

Ce sont des comptes ouverts dans les écritures du Trésor pour retracer les opérations des recettes et les opérations de dépenses des services de l'Etat, faites en exécution de la loi de finances, mais hors du budget (par exemple, le fonds national de la recherche scientifique et du développement technologique).

Les comptes spéciaux du trésor concernent les opérations (et non pas des services) isolées du budget général de l'Etat en raison des conditions particulières de leur financement ou de leur caractère provisoire.

Les comptes spéciaux du trésor constituent une dérogation aux règles de l'unité et de l'universalité budgétaires. Ils comprennent les catégories suivantes :

- les comptes de commerce ;
  
- les comptes d'affectation spéciale ;
  
- les comptes d'avances ;
  
- les comptes de prêts ;
  
- les comptes de règlements avec les gouvernements étrangers.

### **05 Les budgets annexes**

Il s'agit des opérations financières des services de l'Etat que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale (s'ils avaient la personnalité morale ils ne figureraient pas dans le budget général de l'Etat mais seraient dotés d'un budget autonome) et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu aux paiements de prix (par exemple, l'ex-budget annexe des postes et télécommunications).

## **PARTIE II / LA POLITIQUE DES DEPENSES PUBLIQUES EN ALGERIE /**

### **Chapitre 1-Analyse de La politique budgétaire en Algérie :**

Toute étude sur la dépense publique dans son acception la plus répandue est une étude qui vise à améliorer l'efficacité de la dépense publique.

En effet, à travers les différentes études, il ya toujours l'ambition d'instaurer un nouvel état d'esprit chez les différents acteurs nationaux impliqués dans la dépense publique.

#### **1/ Etude de la politique des dépenses publiques en Algérie :**

L'Algérie est un important exportateur d'hydrocarbures. L'Algérie dispose des huitièmes plus grandes réserves de gaz prouvées dans le monde. Les prix pétroliers, à 20 dollars US le baril en 2000, ont franchi le cap des 40 dollars US en 2004 et ensuite des 50 \$EU en 2005. Avec le maintien de prix élevés, la croissance économique de l'Algérie s'est située en moyenne aux environs de 5 pour cent.

L'inflation est demeurée faible à moins de 3 pour cent. Le pays enregistre des excédents du compte courant et des réserves internationales sans précédent. Deux tiers environ des recettes d'hydrocarbures sont inscrits au budget.

Grâce au pactole pétrolier, la position budgétaire s'est améliorée de façon significative. Le solde du budget du gouvernement central est passé d'un déficit global de 2 pour cent du PIB en 1999 à un surplus de 14 pour cent en 2005. Les recettes budgétaires ont augmenté, passant de 30 pour cent du PIB en 1999 à 41 pour cent en 2005. Parallèlement, les dépenses ont diminué, de 31 pour cent du PIB en 1999 à 27 pour cent en 2005.

Les autorités ont tiré parti de l'espace budgétaire élargi pour faire des paiements anticipés au titre de la dette extérieure et pour financer un important programme d'investissement public le Programme complémentaire de support à la croissance (PCSC)—pour développer les services publics et faire face aux retards enregistrés dans la réhabilitation de l'infrastructure. Grâce aux remboursements anticipés, l'Algérie est actuellement un pays créditeur net vis-à-vis du reste du monde, avec un ratio de la dette extérieure rapporté au PIB calculé à 17 pour cent en 2005, contre 80 pour cent du PIB en 1994. Avec l'incorporation du portefeuille du programme précédent (Programme de soutien à la relance économique—PSRE) et l'inclusion de nouveaux programmes, l'allocation initiale du PCSC est passée à environ 114 milliards de dollars US projetés pour 2005–09. Ceci représente plus de 115 pour

cent du PIB de 2005. Le taux d'investissement public de l'Algérie se situe à plus de 10 pour cent du PIB et se maintiendra à un niveau élevé au cours des trois prochaines années. Ce niveau est parmi les plus élevés au monde lorsqu'on le compare à la moyenne de moins de 4 pour cent du PIB dans les pays de l'OCDE, moins de 5 pour cent du PIB en Amérique latine, et moins de 8 pour cent du PIB dans les pays asiatiques.

Le PCSC peut contribuer à consolider et améliorer les grandes réalisations sociales. L'Algérie a enregistré d'importants succès au niveau de l'universalisation de l'enseignement primaire et de l'expansion de l'accès aux autres niveaux de l'éducation. L'accès physique aux installations de santé se situe à 98 pour cent, et l'ensemble de la population bénéficie de la couverture financière pour les services de soins de santé assurés par le secteur public. Ainsi, à l'exception de la mortalité maternelle, tous les Objectifs de développement pour le millénaire (ODM) seront-ils vraisemblablement atteints d'ici 2015.

Et pourtant, l'Algérie se trouve actuellement à un carrefour important. Alors que l'ambitieux PCSC progresse, le pays est confronté à un défi fondamental : le créneau d'opportunités sera-t-il exploité à l'appui d'une croissance à long terme de l'économie et de l'emploi et d'un développement social permanent, —ou sera-t-il perdu pour des raisons d'inefficacité, de gaspillage, et de corruption ?

les objectifs des études sur les dépenses publiques sont d'aider les Gouvernements dans les domaines suivants :

- Evaluer la pérennité budgétaire à la lumière de l'impulsion budgétaire que le PCSC représente pour le pays.
- Définir des normes techniques supérieures pour la gestion de l'investissement public.
- Tirer les enseignements de la réforme en cours de modernisation du budget afin de soutenir la mise en oeuvre, le suivi et l'évaluation des projets.
- Appuyer la préparation d'un cadre de dépenses à moyen terme.
- Améliorer l'efficacité et le rapport coût-avantage des investissements dans quatre secteurs clés : transport et travaux publics, eau, éducation, et santé.

D'une part, les chapitres sectoriels couvrent de multiples thèmes allant bien au-delà de la revue élémentaire des schémas des dépenses publiques, ce qui enrichit l'analyse. D'autre part, l'existence de lacunes au niveau des données, en termes de leur qualité et disponibilité, limite la couverture traditionnelle. Ainsi, elle ne traite pas de l'impact distributif des dépenses publiques, du rôle de la fonction publique dans l'efficacité des services publics, et de l'évaluation d'options stratégiques pour l'utilisation des ressources des hydrocarbures.

La Banque mondiale n'a pas été en mesure d'obtenir les données de l'enquête auprès des ménages de 2000 qui lui auraient permis de réaliser une analyse d'incidence de l'impact distributif des dépenses publiques. Ainsi, les conclusions concernant l'impact d'équité du PCSC sont-elles peu nombreuses (quoique suggestives) et elles sont présentées dans les chapitres sectoriels du rapport. Pour ce qui est de la fonction publique, les données sont particulièrement rares, ce qui implique un effort soutenu allant au-delà du cadre du présent exercice. Enfin, bien qu'il soit fait mention d'utilisations alternatives des recettes des hydrocarbures dans les sections consacrées à la pérennité budgétaire, notre étude se limite strictement aux objectifs généraux de l'économie Algérienne.

L'Algérie a adopté une formulation budgétaire prudente, tout en gérant bien ses ressources pétrolières. Malgré les prix pétroliers élevés, le Gouvernement a adhéré à une pratique conservatrice : le prix pétrolier de référence du budget a été de 19 dollars US le baril alors que les prix pétroliers moyens ont en fait été supérieurs à 45 dollars US le baril en 2004 et 2005. Les recettes pétrolières excédentaires alimentent le Fonds de régulation des recettes (FRR). Une saine gestion des recettes des hydrocarbures a également été renforcée en arrêtant des règles qui empêchent le FRR de financer directement le déficit budgétaire hors hydrocarbures. En dépit du succès remporté pour accumuler les réserves, le prix pétrolier de référence au budget devrait être revu et fixé à un niveau plus réaliste. Le FRR atteint une limite au niveau de sa capacité de financement du remboursement anticipé de la dette et devrait être converti en un compte d'épargne et de financement totalement intégré au budget.

Les autorités ont annoncé un prix implicite du baril de pétrole (US\$49) équivalant aux recettes hydrocarbures nécessaires pour financer le déficit hors hydrocarbures dans le projet de Loi de Finances 2007. D'autre part, dans la Loi de Finances Complémentaire 2006, elles ont introduit un Telle qu'actuellement envisagée, l'exécution intégrale du PCSC est soutenable sur le plan budgétaire dans le moyen terme et son impact inflationniste prévisible est mineur. Selon l'hypothèse que l'Algérie poursuive des politiques monétaires et d'endettement prudentes, et même selon l'hypothèse extrême d'un retour des prix pétroliers à leur niveau de référence de 19 dollars US le baril, l'Algérie pourrait exécuter le PCSC tout en maintenant un cadre budgétaire durable. Ceci s'explique par les recettes exceptionnelles des hydrocarbures des dernières années qui ont élargi l'espace budgétaire pour l'investissement public. Pourtant, au cours de la prochaine période d'expansion budgétaire, il est essentiel que l'Algérie maintienne une position budgétaire prudente. Les prix pétroliers actuels record pourraient retomber à des niveaux inférieurs. Et, pour éviter de sérieux risques budgétaires à moyen terme, l'Algérie devrait également maîtriser les hausses permanentes des dépenses de

fonctionnement résultant des investissements du PCSC. D'ailleurs, étant donné son taux de chômage encore élevé, même si celui-ci continue à descendre, des soucis inflationnistes associés à l'expansion de l'investissement ne sont pas justifiés.

L'imposant volume des investissements publics a le potentiel de produire un impact macroéconomique et social majeur dans un proche avenir. L'ampleur de l'impact sera particulièrement importante pour 2006 pour trois raisons. Premièrement, un taux d'investissement exceptionnellement élevé a été approuvé dans le cadre du PCSC. Deuxièmement, les abondantes ressources du programme antérieur (le PSRE) et des nouveaux programmes ont été consolidées dans le PCSC original. Troisièmement, d'importantes ressources ont été transférées aux régions (wilayas) depuis la mise en œuvre du PSRE ; ces entités déconcentrées ayant montré des ratios d'exécution plus élevés que certaines entités centralisées, mais elles sont cependant confrontées à des problèmes majeurs au niveau de leur capacité à suivre et contrôler les investissements.

Les autorisations budgétaires concentrées au début du PCSC augmentent le risque d'accélération forcée dans l'exécution de certains projets à grande échelle. La pression politique pour accélérer l'exécution est réelle dans les ministères sectoriels. Pourtant, le non respect de normes minimales dans l'analyse du ratio coûts-avantages, rentabilité sociale et profils des projets aurait de graves conséquences en termes de ressources gaspillées, de duplication des activités et de problèmes de passations de marchés. Amendement qui permet le financement direct du déficit budgétaire, et ceci a été suivi par la présentation de l'évolution financière du FRR dans le projet de Loi de Finances 2007.

Les projections des ratios d'exécution des investissements montrent que les autorisations budgétaires essentiellement groupées au début n'aideront que peu à développer la capacité d'absorption actuelle et, au mieux, à dégager une tendance modérée à la hausse de la capacité globale d'exécution de projets au cours des trois prochaines années. Trois estimations complémentaires de la Banque des ratios projetés d'exécution/autorisation d'investissement (deux estimations de la « base au sommet » et une du « sommet à la base ») convergent vers une moyenne d'environ 70 pour cent pour 2005. Ce chiffre est supérieur à la moyenne de 65 pour cent pour la période 2003. Alors qu'une tendance positive modérée est normale et souhaitable, les autorités doivent éviter de succomber à la tentation de sur-engager les ressources budgétaires affectées.

Les taux d'exécution du PCSC en 2005 confirment les améliorations modestes de la capacité d'exécution des projets, avec de résultats différents par secteur. Deux ratios complémentaires du niveau actuel d'exécution d'investissement sont estimés, l'un par rapport



aux autorisations budgétaires et l'autre par rapport aux crédits de paiement. Le premier ratio traduit la capacité d'absorption par rapport aux ressources annoncées mais non encore allouées et le second traduit la capacité d'absorption par rapport aux ressources allouées dans la loi de finances annuelle.

- Les chiffres préliminaires des ratios d'exécution du budget d'investissement par rapport aux autorisations budgétaires 2005 indiquent que les taux d'exécution pour l'eau, la santé et l'ensemble des infrastructures de transport (les ports en particulier et dans une moindre mesure les routes) étaient bien supérieurs aux prévisions de la Banque, alors que ceux pour l'éducation (exception faite du primaire) étaient similaires (formation) ou inférieurs (universitaire). Ceux pour les chemins de fer indiquent des améliorations modérées des taux d'exécution. Globalement, le ratio total d'exécution des investissements s'est situé à un niveau modéré de 61 pour cent, légèrement au-dessus du 53 pour cent projeté par la Banque.

- Les chiffres préliminaires des ratios d'exécution du budget d'investissement par rapport aux crédits de paiement 2005 de la loi des finances complémentaire confirment également de légères améliorations dans la capacité globale d'exécution. Le ratio total d'exécution des investissements a atteint 83 pour cent et a été légèrement supérieur aux 72 pour cent projeté par la Banque. Des tendances similaires à celles décrites ci-dessus se retrouvent pour des secteurs individuels : à l'exception de l'éducation universitaire (et totale), tous les secteurs ont atteint des ratios d'exécution supérieurs, multipliant plusieurs fois les projections de la Banque. Par conséquent, on appelle, au niveau macroéconomique, à une mise en œuvre progressive du PCSC se basant sur des améliorations modérées de la capacité d'absorption, pour en fin de compte atteindre ses objectifs. Cela implique un ralentissement au niveau des montants des crédits de paiement alloués aux entités déjà largement pourvues en ressources, à partir de 2007 et au-delà. A cet égard, les autorités semblent agir avec des mesures diverses : D'une part, le total du PCSC a déjà été autorisé, et cette information a été transmise aux ministères sectoriels et aux wilayas. D'autre part, les crédits de paiement contenus dans la loi de finances initiale 2007 et supplémentaire 2006—sont exactement similaires, ce qui signifie, de façon implicite, la reconnaissance d'un plafond dans la capacité d'exécution des enveloppes d'investissement. Finalement, des mesures prises lors des rencontres Gouvernement-Walis le 25 juin 2006 et le 9 décembre 2006 - au sujet de l'investissement local devraient contribuer à flexibiliser les procédures de passation des marchés et accélérer les taux d'exécution des projets. De toute façon, il n'y a pas de doute que des ressources importantes ont contribué à agrandir les portefeuilles d'investissements, plusieurs fois chez quelques ministères.

Ensuite, la réalisation d'un vaste programme d'investissements publics comporte des défis majeurs au niveau des projets. Il y a des raisons justifiées que des ressources puissent être déviés vers des objectifs différents, ou mal dépensés, au lieu de faire leur contribution prévisible à la croissance. Comme l'a montré l'analyse du PSRE, le système algérien des investissements publics comporte plusieurs lacunes. Premièrement, les coûts des projets sont importants. Deuxièmement, la préparation technique du personnel d'exécution et la qualité des projets sont généralement faibles et inégales, les projets contribuant ainsi faiblement à l'atteinte des objectifs stratégiques sectoriels. Troisièmement, de nombreuses faiblesses trouvent leur origine dans l'urgence qui accompagne la préparation de projet à cette échelle non des moindres, la myriade de demandes spécifiques auxquelles les projets sont supposés répondre et le chevauchement des responsabilités entre les diverses autorités et parties prenantes (25 commissions ministérielles et 48 commissions de wilaya dans le cas du PSRE). Les enjeux institutionnels et de gouvernance contribuent aussi largement à limiter la réussite.

Donc, au niveau microéconomique, les efforts analytiques et de politiques doivent se concentrer sur les problématiques centrales de l'efficacité et du ratio coûts-avantages de la dépense publique. Dans ce sens, la Banque Mondiale suggère que l'Algérie prête une attention particulière à la cohérence sectorielle et à la qualité des projets sélectionnés dans le cadre du PCSC. Ce rapport suggère la nécessité d'un calendrier plus long pour l'exécution du programme accompagné d'améliorations progressives de la préparation des projets et de la capacité d'exécution.

En ce qui concerne l'enveloppe globale d'investissement, notre étude propose de travailler sur la base de trois piliers. Après tout, le succès du PCSC dépend en définitive d'un effort ambitieux de réforme du cadre institutionnel. Les trois piliers sont les suivants :

a) La restructuration du système national d'investissement public. Le système d'investissement public devrait s'écarter d'une approche de « projet par projet » et opter pour une approche programmatique pluriannuelle dans le cadre de laquelle les projets sont sélectionnés sur la base de stratégies sectorielles. En plus, les projets d'investissement doivent satisfaire des normes minimales et avoir des coûts raisonnables. Autrement, ils ne devraient pas être approuvés.

b) Le nouveau rôle de la CNED (Caisse nationale d'équipement pour le développement). En tant que organisme spécialisé du système national restructuré, la CNED (Caisse nationale d'équipement pour le développement) devrait jouer un rôle critique pour assurer que les priorités sectorielles et les normes techniques minimales soient respectées pour des grands projets.

c) La modernisation de sa gestion budgétaire. L'Algérie se situe médiocrement dans les notations internationales de gestion budgétaire. Les autorités non seulement en sont conscientes mais elles se sont engagées dans un processus vigoureux de modernisation budgétaire, dont plusieurs résultats clés sont indirectement liés à l'appui de l'exécution du PCSC. Ces résultats anticipés sont : une reclassification budgétaire, une nouvelle loi organique du budget, un cadre de dépenses à moyen terme, une budgétisation fondée sur la performance et un système budgétaire informatisé.

Ainsi, plusieurs défaillances qui affectent la qualité de l'investissement public doivent être redressées. Les performances observées dans les quatre secteurs analysés dans la RDP, transport et travaux publics, eau, éducation, et santé, ont toutes progressé, et pourtant les secteurs font face à des problèmes similaires. Bien que la couverture des routes et des services sociaux soit dans l'ensemble développée, des problèmes demeurent entre les secteurs couverture inégale en zones rurales ; faible efficacité et qualité des services ; entretien pratiquement inexistant ; absence de stratégies sectorielles actualisées (à l'exception de l'éducation et plus récemment la santé); cadres réglementaires incomplets (à l'exception de l'éducation et de l'eau) ; et cadres institutionnels fortement fragmentés (en particulier la santé et l'eau) ou faibles (en particulier l'éducation et le transport).

Finalement, les partenariats publics-privés (PPP) peuvent s'avérer particulièrement utiles pour gérer l'investissement et les dépenses d'exploitation dans les projets d'infrastructure. Divers modèles de PPP sont possibles et plusieurs sont actuellement mises en oeuvre dans le secteur de l'eau (par exemple, les projets de BOT et les contrats de gestion) et dans le secteur du transport (par exemple, un contrat de gestion aéroportuaire et une concession pour les ports). Cependant, il manque un cadre réglementaire commun, la coordination fait sérieusement défaut entre les ministères de supervision, le risque d'éventuels modèles incompatibles est réel, les ressources humaines pour assurer la capacité d'évaluation sont très limitées au sein des ministères et la capacité de suivi est faible.

On suggère que le recours aux partenariats publics-privés (PPP) et autres formes de participation privée fasse l'objet d'une évaluation prudente des opportunités qu'ils offrent lors de l'évaluation des projets d'investissement. Ces projets ne devraient pas être programmés séparément des autres projets d'investissement public et doivent se conformer aux politiques générales gouvernementales et sectorielles. Les risques budgétaires et de gouvernance des accords de PPP devraient être soupesés avec soin. Puisque le financement privé d'infrastructure est en général plus cher que le financement public, les PPPs doivent être justifiés seulement quand les gains d'efficacité sont supérieurs aux coûts financiers plus

élevés. Etant donné les complexités techniques des PPP, l'Algérie pourrait commencer avec des PPP dans des projets qui présentent des risques budgétaires limités, pendant que le pays améliore sa capacité institutionnelle à évaluer, sélectionner et faire le suivi des projets d'investissement public. Finalement, il serait important de mettre en place un cadre juridique commun qui assure le transfert du risque au partenaire privé, et des outils pour mesurer le risque et publier les coûts budgétaires associés aux PPP.

## **2- L'efficacité de l'investissement public**

Les dépenses d'investissement public en Algérie sont substantielles environ 10 pour cent du PIB moyen sur la période 2000–04, contre environ 7,5 pour cent dans les pays voisins. Une hausse significative du ratio est projetée pour les cinq années de l'exécution du PCSC. Si toutes les ressources autorisées pour le PCSC étaient exécutées, les dépenses d'investissement public hors hydrocarbures doubleraient pratiquement passant de 16,5 pour cent du PIB hors hydrocarbures en 2004 à un niveau de pointe de plus de 30 pour cent en 2007, pour retomber à 16 pour cent en 2009. Si tous les nouveaux projets du PCSC étaient engagés, il est plus que vraisemblable que leur exécution serait entravée par les contraintes actuelles de capacité. Implication pour la réforme : les goulets d'étranglement institutionnels sont les principaux enjeux à aborder.

L'impact de l'investissement public sur l'économie dépend de son efficacité, c'est à dire de sa capacité à produire une unité de produit en utilisant la combinaison des intrants la moins coûteuse. Dans une perspective Keynésienne, toute augmentation de la demande agrégée qu'il s'agisse de la consommation, des exportations, ou de l'investissement—peut donner lieu à une augmentation du PIB réel, qui se poursuivra aussi longtemps que l'investissement augmente. Cependant, tandis que n'importe quel investissement influence positivement le PIB potentiel, son impact en tant que source d'une croissance réelle dépend de son efficacité. Un investissement de qualité demande des solutions à faible ratio coûts-avantages. Et que d'importantes ressources d'investissement puissent être mal affectées et gaspillées plutôt qu'orientées dans la voie d'une croissance durable est aussi une préoccupation justifiée. Implication pour la réforme : Attention devrait dorénavant porter sur l'efficacité et le ratio coûts-avantages de chaque projet d'investissement public.

L'évidence montre que l'efficacité de l'investissement public en Algérie, mesuré par le coefficient marginal de capital (ICOR), a été relativement plus faible que chez ses voisins au cours des dernières années (mais au moins elle ne s'est pas détériorée). Il n'y a aucune preuve empirique qui suggère que l'expansion de l'investissement après 1999 ait été à

l'origine d'une plus grande inefficacité. Au contraire, l'ICOR a quelque peu baissé par rapport aux années 90 (un ICOR plus bas suggère une amélioration). Ceci suggère une amélioration, résultant principalement d'un meilleur climat de sécurité et de l'arrêt de divers projets de barrage d'une utilité contestable. Dans les secteurs de l'eau, des chemins de fer, et aéroportuaire, toutefois, les ressources ont été mal affectées à des projets d'investissement trop grands. Le surinvestissement constitue une pression supplémentaire sur les dépenses de fonctionnement ainsi que sur la capacité réduite à maintenir les immobilisations.

**\*\*\* Implication pour la réforme** : les grands projets, en particulier dans les secteurs de l'eau, aéroports et des chemins de fer, devraient être évalués et suivis de manière adéquate. L'exécution record du budget d'investissement a dans l'ensemble été acceptable au cours des dernières années. A la fin des années 90, les dépenses réelles d'investissement ont été proches de ce qui avait été budgétisé. Toutefois, les variations intersectorielles ont été substantielles (le tourisme et les télécommunications ont fait montre de taux d'exécution les plus bas, d'autres secteurs dépensant plus que leur budget original). Le taux moyen d'exécution des investissements a atteint 107 pour cent en 1998–2001. Depuis lors le taux s'est ralenti à 92 pour cent en 2002–04. Dans le contexte de l'importante expansion des ressources programmées pour les trois années à venir, le taux continuera probablement de baisser à moins de 90 pour cent. Par exemple, en 2005 le taux global était de 83 pour cent. La capacité d'exécution de l'investissement approuvé ne parvient pas à suivre le rythme prévu de mise à disposition des ressources. Les tentatives d'exécution au-delà d'une capacité d'absorption raisonnable n'aboutiront qu'à plus de gaspillage de ressources, comme cela s'est vu par le passé avec les sérieux problèmes d'exécution des grands projets. Implication pour la réforme : Encore une bonne raison pour laquelle le Gouvernement devrait prolonger le temps d'exécution du programme d'investissement (les appropriations budgétaires—crédits de paiement [CP]) et fixer un calendrier plus réaliste. Parallèlement, des mesures concrètes devraient être prises pour améliorer la programmation de l'investissement et la capacité d'exécution (y inclue la maîtrise d'ouvrage).

### **2.1. La restructuration du système nationale d'investissement public**

Un inventaire de l'expérience en matière d'investissements publics antérieurs est nécessaire pour garantir la bonne exécution des investissements publics futurs. Une revue détaillée de l'actuel portefeuille de projets s'impose comme mesure initiale, allant des projets à faible au haut niveau de performance d'un même ministère. Implication pour la réforme : un examen devrait être réalisé du stock des grandes immobilisations et des principaux projets en

cours d'exécution, résultant en des réallocations appropriées des projets moins performants à ceux dont la performance est meilleure, tout en améliorant leur exécution.

Ensuite, le succès du PCSC dépendra d'une démarche toute aussi ambitieuse pour améliorer le cadre institutionnel de l'investissement public. Les principaux défis, par ordre d'importance sont les améliorations au niveau de : stratégies sectorielles, préparation des budgets-programmes et projets, exécution des programmes et projets, et suivi et évaluation. La première priorité consiste à s'assurer que des stratégies sectorielles robustes, actualisées, sur les quelles il y a eu consensus soient en place. Dans la plupart des secteurs, ces stratégies n'ont pas été systématiquement revues depuis quelque temps. Implication pour la réforme : chaque ministère devrait examiner son plan stratégique et le confirmer, ou proposer un programme de travail à intervalle de temps fixe pour formuler, compléter, ou actualiser le plan stratégique, en consultation avec le Ministère des Finances.

Quoique le cadre juridique régissant la préparation des projets d'investissement public doive faire l'objet de quelques révisions, une troisième priorité est de résoudre le problème majeur du manque de suivi effectif des réglementations. La préparation des programmes et projets est régie par les dispositions du Décret 98-227 de juillet 1998. Cependant, en pratique, de nombreux projets ne s'appuient pas sur une analyse économique ; les études d'investissements alternatifs sont rarement entreprises ; les règles de passation de marchés ne sont pas systématiquement respectées ; et d'autres infractions se produisent. En conséquence, le coût des projets d'investissement est généralement plus élevé qu'il ne devrait l'être, l'exécution est plus longue, et l'impact économique moindre. A moins que le Gouvernement ne prenne immédiatement des mesures, ces problèmes affecteront fortement la mise en oeuvre du PCSC au cours de la période 2005-09. Implication pour la réforme : des mesures complémentaires s'imposent dans trois directions : -application des sanctions publiques pour non respect des réglementations budgétaires ; renforcement de la capacité des ministères d'exécution dans la préparation des projets ; et des initiatives permanentes de renforcement des capacités.

En tant que quatrième priorité, des nouvelles améliorations procédurales sont nécessaires au niveau de certains aspects de la budgétisation des investissements, en particulier en ce qui concerne l'exécution des projets et leur suivi. La cohérence entre le choix des investissements et l'établissement du budget récurrent demeure inadéquate. Le processus d'attribution des crédits est à l'origine de sérieux retards qui compressent l'exécution du budget de 12 à 8 mois. La règle selon laquelle seuls les projets qui sont prêts à être exécutés doivent être inclus au budget est régulièrement contournée. Les ministères d'exécution ont

une latitude excessive pour transférer des fonds d'un projet à un autre ; et pour la branche exécutive à transférer des autorisations de programmes entre secteurs. Le suivi des projets est partiel et le suivi physique inadéquat. Enfin, il n'y a pas de suivi systématique des résultats des programmes d'investissement et il n'y a aucune évaluation ex post sérieuse et pertinente des projets.

**\*\*\* Implications pour la réforme :**

- Créer d'urgence une base de données centrale temporaire pour les projets du PCSC au Ministère des Finances. Il serait tout simplement trop long d'attendre que le système informatique modernisé (qui sera intégré à tous les sous-systèmes budgétaires) soit en place et fonctionnel en 2009 en raison de la lourde responsabilité que représente la gestion des sommes importantes impliquées.

- Chaque ministère et wilaya devront soumettre semestriellement des rapports sur l'exécution des investissements. Ces rapports constituent des apports clés pour la base de données centrale et pour les réaffectations budgétaires.

- Des indicateurs de suivi pilotes, en coordination avec les stratégies redéfinies, devraient être définis pour les secteurs clés.

- De petites équipes d'évaluation devraient être formées dans les ministères d'exécution, la coordination entre les secteurs étant assurée par le Ministère des Finances.

**2.2. Le nouveau rôle de la CNED**

Le CNED a été créé dans le but d'aider à traiter les insuffisances dans la préparation et l'exécution des « grands » projets qui ont été décrites ci-dessus. La CNED a été créée le 5 juin 2004. La CNED est dirigée par un Conseil d'administration présidé par le ministre des Finances et composé de quatre autres ministres. La direction est confiée à un Directeur général disposant du degré d'autonomie et du niveau de responsabilité digne d'une entreprise gérée de manière professionnelle. Le gouvernement a décidé de concentrer la CNED sur des fonctions essentielles, à savoir :

- i) fournir un avis préalable sur la viabilité économique générale des idées relatives aux grands projets avant le lancement d'études détaillées et d'autres étapes préparatoires formelles;

- ii) confirmer que les procédures prévues par le décret 98-227 sont respectées dans la forme et dans le fonds, avec confirmation obligatoire avant qu'un projet puisse être inclus dans le budget d'investissement ;

- iii) assurer le suivi des grands projets d'investissement;

iv) conduire la préparation des manuels, guides et procédures destinés aux personnels concernés au sein des ministères d'exécution ;

v) initier des évaluations de projets et de programmes et renforcer les capacités d'évaluation au sein des ministères d'exécution.

L'étendue des pouvoirs de la CNED se limite aux « grands » projets. Ces projets sont définis par des critères quantitatifs et qualitatifs comme mentionné précédemment. Le critère quantitatif du projet (ou programme) est son coût total, notamment les coûts d'investissement initial et les coûts variables estimatifs futurs, accompagnés d'un seuil uniforme et de seuils supérieurs définis secteur par secteur. Les critères qualitatifs peuvent comprendre la nature particulièrement novatrice de certains projets ou programmes ou encore des risques inhabituels découlant du projet.

**\*\*\*Implications pour la réforme :**

- Les activités de la CNED doivent être gérées et supervisées par le gouvernement. Son existence se justifie essentiellement pendant une phase de transition marquant le passage d'un système efficace sans contrôle de qualité vers un système où il existe des contrôles efficaces exercés surtout là où cela est nécessaire, c'est-à-dire dans les ministères d'exécution proprement dits.

- La CNED doit avoir une structure légère. « Légère » ici suppose des chaînes de commandement courtes, une équipe restreinte de personnes hautement compétentes et un mode opérationnel permettant de commander et de superviser rigoureusement la supervision technique et l'évaluation avec une large participation d'experts extérieurs à l'administration centrale.

- La CNED doit confirmer la cohérence du projet envisagé avec la stratégie sectorielle. S'il manque une stratégie appropriée, si celle-ci est incomplète ou caduque, la CNED peut formuler des observations dans la mesure où ces facteurs pourraient entraver la préparation de projets économiquement viables. La CNED peut aussi donner des conseils et d'autres supports.

- La CNED ne doit pas remplacer les responsabilités primaires des ministères techniques dans le cycle de projet. Par exemple, l'évaluation ex post doit être réalisée par le ministère d'exécution responsable ; avec le Ministère des Finances assurant l'orientation et la supervision, et la CNED assurant la formation.

- La CNED devrait être sujet à des audits de sa performance. La vérification externe des opérations financières de la CNED sera assurée par la Cour des comptes. Le contrôle de la



déontologie professionnelle, de l'intégrité et de l'utilisation des ressources sera assuré par l'inspection générale de l'État.

### **2.3. Le processus de modernisation de la gestion budgétaire**

Certaines failles du processus budgétaire et goulets d'étranglement institutionnels donnent lieu à une faible exécution des programmes d'investissement. Il s'agit notamment :

(a) d'hypothèses inexactes sur la formulation des budgets initiaux ; (b) des importantes réaffectations au milieu de l'année ; (c) des activités hors budget, et notamment des affectations fiscales, comptes spéciaux, et importants passifs éventuels qui ne font pas l'objet d'un suivi ; (d) d'un gradualisme, démarche par incréments par laquelle les allocations au budget courant et, dans une certaine mesure, les choix 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 qui fait contrepoids à la problématique précédente ; (g) l'absence d'un budget orienté sur les résultats , ce qui se traduit par l'absence d'indicateurs physiques et financiers ; et plus généralement (h) l'absence d'un cadre de dépense à moyen terme. Implications pour la réforme : il doit être remédié à chacune de ces faiblesses d'une manière intégrée et cohérente.

La réforme en cours de modernisation du système budgétaire aborde certains des enjeux susmentionnés. Les éléments clés de la réforme qui affectent particulièrement l'établissement du budget d'investissement et devraient bénéficier d'un solide appui et se poursuivre sans relâche sont les suivants :

- Achèvement de la nouvelle classification budgétaire d'ici la fin de 2006, et mise en œuvre en 2007.
- Préparation d'un cadre de dépenses à moyen terme pour 2008, avec des cas pilotes pour plusieurs ministères introduits en 2007.
- Préparation d'un nouveau document de programmation technique pour les projets d'investissement, y compris une nouvelle procédure d'approbation des projets d'investissement par la CNED d'ici la fin 2006.
- Introduction d'indicateurs pour le suivi de la performance en 2007, suivi de leur extension au reste du gouvernement central en 2008.
- Introduction d'une gestion des dépenses sur support informatique d'ici la fin de 2009.

- Introduction au Parlement d'une nouvelle Loi organique des finances à la fin de 2006.

- L'établissement de normes de haute qualité dans la gestion de l'investissement public

### **3. L'amélioration de l'efficacité de l'investissement sectoriel**

La section précédente a mis en lumière des enjeux systémiques généraux et la présente section met l'accent sur des enjeux sectoriels spécifiques. En réponse à la demande du Gouvernement, quatre secteurs clés ont été retenus comme centres focaux de la RDP : transport et travaux publics, eau, éducation, et santé. L'évaluation qui suit non seulement confirme les conclusions générales antérieures mais illustre un nombre de défis et opportunités additionnels dans chaque secteur.

#### **3.1 Transports et travaux publics**

Les importants investissements ont permis d'accumuler un large patrimoine d'infrastructure au fil des années, mais le manque d'entretien est généralisé. L'Algérie dispose de 107.000 kilomètres de routes, dont 72 pour cent sont revêtues, 4.940 kilomètres de voies ferrées, 10 ports commerciaux, et 33 aéroports. L'Algérie se compare plutôt bien avec d'autres pays de la région pour ce qui est de la densité de réseau. Néanmoins, des goulets d'étranglement constituent une contrainte pour les ports, les routes, et le transport urbain et font obstacle à la croissance économique. En outre, la rentabilité économique n'a pas toujours guidé la prise de décision dans le secteur des transports. Cette situation a donné lieu à des investissements d'une viabilité économique faible à court terme, dont notamment des lignes de chemin de fer et aéroports, pour lesquels des niveaux acceptables de trafic présent ne se sont pas matérialisés. Cependant, la Revue reconnaît que la rentabilité économique à moyen terme peut améliorer et que des impératifs non-économiques pourraient justifier des tels investissements. Entre-temps, la compétitivité du secteur portuaire a été affectée par un investissement insuffisant dans des terminaux et équipements plus productifs, en particulier pour la manutention des conteneurs. Un vieillissement significatif du patrimoine se produit en raison d'un manque d'entretien ponctuel.

Malgré les efforts consentis ces dernières années, l'efficacité du secteur des transports en Algérie est toujours sensiblement inférieure aux repères régionaux à plus d'un point de vue. Ceci est particulièrement vrai dans le secteur ferroviaire, où les indicateurs de productivité de l'infrastructure, du matériel roulant et du personnel sont deux à trois fois inférieurs à ceux d'autres pays de la région. Dans les ports, les temps de rotation des navires et les temps de séjour des marchandises pourraient être fortement réduits afin de faire baisser

les coûts du transport dans la chaîne logistique. Les services de transport urbain eux aussi ne répondent pas entièrement aux besoins de la population et de l'économie : à Alger, en 2004 une enquête auprès des ménages sur les transports a indiqué que 80 pour cent de la population n'était pas satisfaite de la qualité des services de transports.

En comparaison des normes internationales, les dépenses consacrées par l'Algérie au secteur des transports ont été adéquates au cours des dernières années. Contrairement aux pays où la participation du secteur privé est importante, en Algérie le transport est entièrement financé au titre du budget public alloué au Ministère des Transports et au Ministère des Travaux Publics. Le secteur est principalement exploité par des entreprises publiques.<sup>2</sup> Les investissements se sont situés entre 10 et 16 pour cent de l'investissement public total au cours de la période 1992–2004. Ils ont été en moyenne de l'ordre de 1 pour cent du PIB au cours de la période 1992–2000. Avec le PSRE, les investissements sont passés à 1,4 pour cent du PIB au cours de la période 2001–04. En tant que repère, le service de recherche de la Banque mondiale estime les besoins annuels d'investissement dans les routes et chemins de fer dans la région MENA à 1,2 pour cent du PIB au cours de la période 2005–2010.

La politique d'investissement a été largement orientée aux nouvelles infrastructures plutôt qu'à l'entretien. Ceci a contribué au vieillissement du patrimoine en particulier du réseau routier, dont 39 pour cent seulement ont été déclarés en bonne condition en 2003. Le patrimoine exige à l'heure actuelle des réhabilitations et modernisations coûteuses. En particulier, les budgets d'entretien routier ont été en moyenne de moins de 0,2 pour cent du PIB au cours des 15 dernières années. Ce chiffre est nettement inférieur aux 0,5 à 1,0 pour cent du PIB généralement enregistrés dans d'autres pays. Tandis que les entreprises publiques portuaires et les établissements publics du secteur aéroportuaire présentent dans l'ensemble des comptes d'exploitation équilibrés, d'autres secteurs dépendant toujours largement des subventions publiques. C'est le cas de la Société nationale des transports ferroviaires (SNTF), de l'Entreprise des transports urbains et suburbains d'Alger (ETUSA), et d'Air Algérie. Cette situation impose toujours un important fardeau sur les finances publiques en requérant des subventions récurrentes et des assainissements financiers chroniques, représentant en moyenne 0,2 pour cent du PIB au cours de la période 2000–05. Les mécanismes de subventions aux entreprises publiques ne permettent pas d'établir une distinction claire entre les compensations pour obligations de service public et la contribution de fait des contribuables qui supportent les coûts liés aux inefficacités.

Le PCSC rattrapera le retard pris dans le développement, la réhabilitation, et la modernisation de l'infrastructure. La réalisation des projets d'envergure tels que l'Autoroute

Est-Ouest, les rocade d'Alger, le métro d'Alger, et les tramways dans les grandes villes sera achevée. De même les chemins de fer seront réhabilités et un entretien adéquat sera assuré sur le réseau routier économique de base.

Au-delà du PCSC, les recommandations pour le secteur sont les suivantes :

- Porter une plus grande attention à un entretien routier adéquat sur l'ensemble du réseau en garantissant des ressources en ligne avec des normes internationales établies pour chaque sous-secteur, y compris les chemins de wilayas et les chemins communaux qui sont régulièrement tombés en mauvais état..

- Renforcer le rôle central de conseiller de la CNED dans les investissements du secteur.

- Reconsidérer soigneusement le portefeuille des projets ferroviaires. Le rôle économique des chemins de fer devrait être évalué à la lumière de l'avantage comparatif des routes.

Le transport routier est une exception avec une part importante du marché aux mains d'opérateurs privés—93 pour cent de la capacité des services interurbains de passagers, 97 pour cent de la capacité du transport de marchandises et 97 pour cent du transport urbain à Alger en 2004. pour divers segments du marché (excepté le projet Touggourt-Hassi-Messouad qui a des projections des passagers raisonnables).

- Concevoir un projet pour un terminal à container de qualité mondiale, qui serve la zone économique d'Alger.

Les réformes institutionnelles sont, elles aussi, essentielles :

- Centrer le rôle du Gouvernement sur sa fonction de planificateur avec un plan multimodal de transport actualisé. Ceci implique une orientation et une planification stratégique des grands projets d'infrastructures de transports tout en veillant à leur justification économique, et une coordination adéquate entre les institutions du secteur.

- Des instances de régulation doivent être mises en place en toute indépendance des fonctions de prises de décision publiques dans les secteurs portuaire et aéroportuaire, afin de veiller au bon fonctionnement des marchés des services de transport.

- Développer des marchés pour les services de transports, notamment :

- Introduire des contrats de performance entre les entreprises publiques et le gouvernement, ainsi ouvrant le marché à la concurrence, réorientant les entreprises dans la voie d'une gestion commerciale basée sur des coûts de référence.

- Séparer les activités commerciales des autorités publiques afin d'éviter des inefficacités et des conflits d'intérêt, notamment dans les ports et les aéroports.

- Encourager la concurrence entre les modes de transport (par exemple, entre les services ferroviaires et routiers), au sein des modes (par exemple, entre transporteurs aériens), et pour développer le marché par le biais de l'adjudication de concessions et de contrats de gestion sur une base concurrentielle.

- Mobiliser le secteur privé pour tirer avantage de son expertise technique et de gestion. Des politiques pour mobiliser des ressources privées et promouvoir la récupération des coûts là où il est économiquement justifiable doivent être supportées. Ceci inclut un Fond des Routes, un Fond de Transport urbain, et l'ajustement des prix sur certains services, et des recettes provenant des concessions.

### **3.2 Eau**

L'Algérie est dans la bonne voie pour atteindre l'Objectif de développement pour le millénaire en matière d'eau et d'assainissement consistant à réduire de moitié le nombre de personnes sans accès durable à une meilleure eau potable et assainissement de base d'ici 2015. Pour ce faire, le Gouvernement a progressé sur deux fronts. Premièrement, il a modernisé le cadre législatif pour la gestion de l'eau et adopté des changements institutionnels majeurs. Ceci a permis l'introduction d'agences de bassin, la participation privée par le biais de concessions, les ajustements au tarif de l'eau, et une réorganisation des entreprises publiques économiques (EPIC) responsables de l'eau. Plus récemment, il a recherché de nouvelles modalités de partenariat public-privé pour la prestation de services d'approvisionnement urbain en eau par exemple, à Alger avec l'opérateur français Suez, mais aussi à Oran, Constantine, et Annaba ; et il s'est embarqué dans un important programme de mobilisation des eaux de surface (67 barrages d'ici 2009) et de dessalement (12 stations) afin de combler le déficit. Deuxièmement, il a consacré un niveau de plus en plus important de ressources aux investissements hydrauliques. Au cours de la période 2001-06, les dépenses publiques ont porté principalement sur les infrastructures de surface pour faire face aux besoins en eau potable et industrielle et, seulement en deuxième instance pour répondre aux besoins de l'agriculture. En conséquence, de 1995 à 2004 la plus grande partie des dépenses a été consacrée aux infrastructures de mobilisation de l'eau (principalement les barrages) et d'alimentation en eau, suivies par l'assainissement et l'irrigation.

Malgré les succès remportés, les investissements pour mobiliser un approvisionnement additionnel en eau potable, eau industrielle, et d'irrigation n'ont pas réussi à s'aligner sur la demande croissante. Les récentes sécheresses ont exposé la vulnérabilité des grands périmètres d'irrigation et la pression sur les ressources en eau souterraine. Parallèlement, de

nouvelles demandes ont émergé pour d'importants investissements dans les stations d'épuration des eaux usées afin de faire face à la menace permanente que posent les eaux usées non traitées sur la santé et la viabilité à

long terme des ressources en eau du pays. Le PCSC offre l'occasion de remédier à ces problèmes grâce à une nette accélération des dépenses publiques globales. Toutefois, le Gouvernement cible les ressources additionnelles pratiquement exclusivement à plus d'infrastructures en particulier, des installations coûteuses de stockage, le développement de l'irrigation, et le traitement des eaux usées.

Les nouveaux projets incluent cinq grands barrages, huit systèmes de transfert, six projets d'expansion de l'irrigation, et trois cent cinquante projets de lacs collinaires. Le PCSC a donc opté pour une approche des affaires strictement concentrée en « hardware » de nouvelle infrastructure, en l'état partiellement inadéquate pour faire face aux multiples défis de « software » de bonne gouvernance auxquels le secteur de l'eau se trouve confronté.

Plusieurs enjeux méritent d'être pris en considération par le Gouvernement. En conséquence d'une faible évaluation des grands projets hydrauliques, ces derniers continuent à faire face à de graves difficultés en termes de viabilité financière et de retards d'exécution. Les utilisateurs finals d'eau en milieu rural sont toujours confrontés à des interruptions de service. Le suivi et l'évaluation de la performance des projets sont limités. Les dépenses d'exploitation et entretien (E&E) sont à un niveau alarmant proche de zéro. Et, malgré les importantes ressources consacrées au secteur, peu de dépenses sont consacrées à des biens réellement publics—par exemple, des réformes réglementaires et institutionnelles à la fois pour les besoins en ressources et en services, la collecte des eaux usées et le drainage, et les incitations à la conservation de l'eau d'irrigation. Les problèmes non résolus de « gouvernance » sont notamment le peu de responsabilisation institutionnelle, le manque de transparence, et la faible participation des utilisateurs.

La solution à ces problèmes donnerait lieu à une expansion plus équilibrée des dépenses publiques consacrées à l'eau et, en fin de compte, à de meilleurs résultats (Chapitre 6). Le récapitulatif des recommandations pour le secteur est le suivant :

- Préparer une stratégie plus claire qui intègre les projets axés sur le développement hydroélectrique à long terme, l'irrigation et les besoins d'eau pour l'environnement. La nouvelle stratégie devrait prioriser les besoins en eau du milieu urbain et veiller à ce que les villes soient incitées à conserver l'eau au cours des années sèches, et développer une approche axée sur les incitations à la réforme du secteur de l'eau en tant qu'alternative au mode actuel de rationnement quantitatif. La stratégie doit être basée sur la Loi de l'eau 2005.

- Compléter la stratégie avec un plan de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE), prévoyant une planification et budgétisation des investissements pour l'ensemble du secteur, ainsi qu'un bon pilotage du secteur. Ceci implique l'actualisation et élargissement du Plan national de l'eau.

- Entre-temps, mettre un frein à des nouveaux investissements dans les projets de barrages et grands périmètres d'irrigation jusqu'à ce qu'un examen des investissements en cours au secteur ait été réalisé et la préparation d'un portefeuille complet ait été terminée.

- Réorienter les allocations budgétaires des programmes de mobilisation de l'approvisionnement et d'expansion du système de l'infrastructure en faveur de programmes liés à la gestion, productivité, et gouvernance.

- Faire un inventaire complet des actifs de l'eau et préparer un plan de leur gestion.

- Réhabiliter et entretenir les périmètres d'irrigation, en favorisant les systèmes pressurisés adaptés à une irrigation de haut rendement, comme les « drips ».

- Envisager de nouvelles formes de transferts de la gestion de l'irrigation, y compris sans y être limitées, des projets de construction-exploitation-transfert, des concessions, et affermage.

- Introduire des contrats de performance dans les subventions de l'ONID, tout en rendant ces subventions explicites. Ceci implique d'explicitement les subventions d'équilibre aux projets de grande irrigation, et les subventions à la compensation du différentiel entre le coût de production de l'eau et les prix à la consommation des ménages.

### **3.3 Education :**

L'Algérie a remporté d'importants succès au niveau de l'universalisation de l'enseignement primaire et d'un accès accru aux autres niveaux de l'éducation. Néanmoins, les taux de participation à l'enseignement secondaire au niveau du collège et à l'enseignement supérieur sont faibles en comparaison d'autres pays à revenu comparable, et ils se situent loin à la traîne des pays à revenu intermédiaire d'Asie et d'Amérique latine. Le système éducatif fait montre de faibles indicateurs d'efficacité interne et externe. Il est estimé que les inefficacités associées aux taux élevés d'abandon et de redoublement à elles seules augmentent de 30 pour cent le coût lié à la production d'un diplômé. Au niveau du secondaire de cycle inférieur, le coût est plus du double de celui d'un système efficace.

Le secteur de l'éducation a bénéficié d'une réforme exhaustive, bien centrée ; mais certains éléments de la stratégie doivent être élaborés davantage. La réforme a été adoptée en 2002 et sa mise en œuvre a commencé en 2003. A juste titre elle met l'accent sur le

relèvement de la qualité à tous les niveaux tout en élargissant l'accès et en améliorant les taux d'achèvement du post-primaire.

Cependant, il faut encore élaborer la stratégie pour mettre la qualité de l'enseignement primaire à niveau, ce qui à l'heure actuelle porte essentiellement sur la mise à niveau des qualifications des enseignants mais avec des impacts limités sur l'instruction en salle de classe. La stratégie pour

l'enseignement professionnel devrait aussi être plus flexible et mieux répondre aux besoins du marché du travail. La stratégie de l'enseignement supérieur devrait viser à aborder les enjeux plus vastes d'amélioration de la qualité, de la gouvernance, et du financement plutôt que de donner une importance excessive, comme actuellement, à l'accès. L'allocation budgétaire à l'éducation est moyenne par rapport aux normes internationales ; toutefois, de nouveaux besoins peuvent nécessiter un budget additionnel, et les allocations internes pourraient être nettement améliorées. D'importantes économies peuvent aussi être tirées d'une réforme partielle des dépenses de l'éducation, notamment dans l'enseignement supérieur, et d'un plus grand ciblage aux étudiants à bas revenu. Environ la moitié des dépenses sociales de l'enseignement supérieur est actuellement consacrées aux dépenses d'hébergement des étudiants, aux cantines, et aux bourses d'études.

La maintenance n'est pas assurée régulièrement par les communes, ce qui engendre de plus fréquentes et coûteuses dépenses de réhabilitation. La plupart des établissements scolaires ont un mobilier et équipement de base, mais bon nombre d'entre eux ne disposent pas des ressources essentielles d'enseignement-apprentissage en sciences, mathématiques, et la technologie de l'information (TI). Les écarts dans les réussites des étudiants entre établissements ne s'expliquent pas par les ressources d'enseignement-apprentissage, telles que la taille de la classe, les qualifications des enseignants, ou la formation. En bref, le défi consiste à réorienter une plus grande partie des dépenses vers le matériel qui renforcera la qualité et vers une maintenance d'un bon rapport coût-avantage.

Le cadre institutionnel régissant les dépenses de l'éducation est faible. Le système existant a conféré d'importantes responsabilités de planification et exécution aux wilayas, sans pour autant les inciter à améliorer leur efficacité ou à assurer le suivi de leur performance. L'efficacité de l'enseignement supérieur est limitée en raison du manque d'autonomie des universités dans les domaines d'établissement des curricula, des finances et de la gestion.

La première priorité serait d'améliorer la qualité et la performance de l'enseignement scolaire. Ces deux objectifs sont déjà contenus dans la Carte scolaire. Ceci implique



d'améliorer (a) l'efficacité interne de l'enseignement scolaire en réduisant les taux de redoublement et d'abandon, notamment parmi les garçons, (b) les taux de passage entre différents cycles, et (c) l'apprentissage. Ceci implique :

- le changement des pratiques pédagogiques comme l'évaluation des étudiants et des enseignants ;

- la mise à niveau des curricula,

- la diversification du matériel pédagogique,

- l'amélioration de la pédagogie des enseignants, grâce à l'appui au développement professionnel des enseignants et l'évaluation du rapport coût-avantage de leur formation pédagogique ;

- le suivi scolaire et les résultats de performance des élèves. La participation proposée de l'Algérie à la prochaine enquête internationale sur les réussites des étudiants sera l'occasion de comparer le pays à d'autres pays et de créer une capacité d'évaluation nationale.

La deuxième priorité concerne la stratégie sectorielle : les objectifs (et leurs implications et choix correspondants) doivent être définis afin d'accroître l'accès à tous les niveaux et être accompagnés de politiques spécifiques pour l'amélioration de la qualité. Ceci implique des mesures dans plusieurs domaines.

- Prévisions des inscriptions. Elles évalueraient le réalisme des cibles de politiques et des instruments pour les matérialiser en tenant compte des besoins matériels en établissements scolaires supplémentaires, enseignants, et autres ressources à chaque niveau.

- Enseignement supérieur. Reconsidérer le rythme du développement universitaire et évaluer les stratégies alternatives pour accroître l'accès par le biais de la diversification institutionnelle et programmatique, ainsi qu'un plus grand recours aux services pédagogiques de l'étranger afin d'atténuer les contraintes de capacités dans le moyen terme.

- Enseignement et formation professionnels. Clarifier les objectifs pour faire face aux besoins de main-d'oeuvre qualifiée et la relation à l'enseignement secondaire général. Ensuite, concevoir de nouveaux programmes en conséquence.

Une troisième priorité, en coordination avec les deux précédentes, regarde la réorientation dans les niveaux et la composition des dépenses de l'éducation, ainsi que dans le financement sectoriel.

Ceci afin de: (a) augmenter les ressources de l'éducation (mais les rééquilibrer entre les sous-secteurs et les régions pour atteindre les objectifs de la stratégie de qualité et d'accès accrus) ; (b) réduire la part des dépenses sociales dans les dépenses publiques de l'enseignement supérieur pour libérer des ressources pour améliorer l'instruction ; (c)

augmenter les allocations aux intrants pédagogiques hors personnel ; et (d) viser une plus grande efficacité et rentabilité des coûts dans des dépenses publiques, notamment dans la construction et la prestation de services de soutien. Le récapitulatif des recommandations pour le secteur est le suivant :

- Augmenter progressivement les allocations du secteur de l'éducation dans le moyen terme, mais rééquilibré entre régions à fin d'atteindre les objectifs d'accès et de qualité.

- Augmenter les allocations de l'enseignement secondaire de cycle inférieur et collège (en plus des allocations actuelles du PCSC) pour la construction de nouvelles écoles et le recrutement d'enseignants.

- Réduire la part des dépenses sociales de l'éducation universitaire à fin de libérer des ressources pour améliorer l'instruction. Fixer des normes de dépenses par étudiant plus élevées pour les intrants pédagogiques.

- Revoir les normes et standards techniques pour la construction d'écoles afin de réduire les coûts unitaires de construction et dépenses récurrentes correspondantes associées pour l'exploitation et l'entretien.

- Concevoir et développer une nouvelle politique des ressources humaines dans le secteur (en parallèle avec une réforme de la fonction publique)

- Accorder l'autonomie financière et de gestion (et arrêter des normes de responsabilisation plus strictes) aux institutions pédagogiques. Evaluer les taux d'utilisation actuels et les besoins des étudiants en installations d'hébergement et cantines, et externaliser les services lorsque cela s'avère possible.

- Introduire des mesures de partage des coûts dans l'enseignement supérieur pour permettre un financement durable de l'accès accru. Prioriser la réforme des structures de gouvernance et créer un environnement financier pour récompenser activement l'innovation. Conférer une plus grande responsabilité aux wilayas pour le suivi de la performance et créer des incitations à l'efficacité.

- Remédier aux inégalités des dépenses scolaires entre les wilayas et les communes en réaffectant les enseignants et en assurant des fonds additionnels aux communautés les plus pauvres. Revoir avec la vue d'une réduction et meilleur ciblage l'hébergement gratuit, les bourses d'études, et les autres services sociaux de l'enseignement supérieur pour mieux les orienter vers les étudiants des familles et régions les plus pauvres.

- Avoir recours aux importations pour l'enseignement supérieur en faisant appel aux facultés spécialisées ou aux programmes de bourses d'études à l'étranger dans des domaines spécialisés prioritaires afin d'atténuer les contraintes sur les capacités.

### **3.4 Santé :**

Le système de santé algérien a de nombreux atouts. L'accès géographique aux installations de santé se situe à 98 pour cent et l'ensemble de la population jouit d'une couverture maladie au moins pour les soins de santé prodigués dans le secteur public. En conséquence, les indicateurs de santé se sont fortement améliorés au cours des dernières décennies. L'espérance de vie est passée de 53,5 ans en 1970 à 71 ans en 2003, soit un niveau supérieur à d'autres pays à revenu moyen inférieur. Le taux de mortalité infantile a diminué de 94 pour 1 000 enfants en 1980 à 33 en 2004.

L'efficacité, la qualité, et l'équité du système des soins de santé pourraient être améliorées. Les taux d'occupation sont très faibles. Les différents niveaux de soins ne sont pas utilisés de manière optimale. Les établissements de soins primaires et secondaires sont sous-utilisés car de nombreux patients ont directement recours aux CHU ou aux établissements hospitaliers spécialisés (EHS). Cette situation engendre des coûts additionnels. La qualité des soins semble également perfectible, comme en témoignent le taux élevé d'infection nosocomiale, ou encore les pannes fréquentes d'équipements médicaux. Enfin, l'équité du système pourrait être améliorée. En dépit d'un réseau dense et bien structuré, l'accès « réel » aux soins en milieu rural est entravé par le manque d'équipement, de médicaments, et de personnel médical. En outre, en raison de la qualité insuffisante des prestataires publics, le secteur privé se développe rapidement. Dans la mesure où le coût des soins dans le privé est très majoritairement supporté par les ménages, ceci nuit à l'équité du système.

Plusieurs efforts de réforme ont déjà été lancés : (a) la réorganisation et réaménagement de l'organigramme de l'administration centrale ; (b) l'amorce du processus de réforme de la gestion de 4 hôpitaux ; (c) le développement du système d'informations (mise en place de l'intranet entre le ministère et les établissements de la santé) ; et (d) l'ouverture du champ hospitalier au secteur privé (étendu des services aux opérateurs privés).

Cependant, l'absence d'une stratégie sectorielle intégrale pour la plupart du temps, des problèmes institutionnels, et des ressources inadéquates sont les principales raisons à l'origine des difficultés du système. Jusqu'au mois d'octobre 2006, il n'y avait pas de stratégie sectorielle globale qui orienterait l'activité de tous les acteurs. Les problèmes institutionnels incluent le manque de coordination des services d'administration centrale, l'absence d'acteur local « fort » dans le secteur de la santé, et l'autonomie insuffisante des établissements de santé. Enfin, des moyens insuffisants sont consacrés au pilotage et à la gestion du système au

niveau central, dans les wilayas et dans les hôpitaux, en termes de systèmes d'information et de personnel qualifié.

Le système est confronté à d'importants défis financiers. A 4,3 pour cent du PIB (en 2002), le niveau global des dépenses publiques et privées consacrées à la santé est relativement faible par rapport aux pays à niveau de revenu similaire. Toutefois, à court et moyen terme, l'Algérie devra faire face à des dépenses de santé nettement plus importantes en raisons des transitions démographique et épidémiologique, de l'utilisation de nouvelles technologies et de nouveaux médicaments coûteux, de l'augmentation éventuelle des salaires des professionnels de santé dans le secteur public, et de la révision en cours des tarifs de 1987 utilisés par le système de sécurité sociale pour rembourser les soins dans le secteur privé. Les contraintes financières seront renforcées par le fait que le système algérien de la santé est toujours fortement influencé par la doctrine des soins gratuits, ce qui explique pourquoi pratiquement tous les soins curatifs et préventifs possibles sont assurés par le secteur public en échange d'une très modeste contribution. Enfin, la sous-déclaration et non-déclaration à la sécurité sociale sont très importantes en Algérie, ce qui limite le montant des ressources disponibles.

Le retard enregistré pour passer à des relations contractuelles entre la Sécurité sociale et le Ministère de la Santé pour le financement des établissements de santé publics porte préjudice au système de santé. A la fois le budget de l'Etat et le système de sécurité sociale se comportent en « acheteurs aveugles » de soins et il n'y a aucune séparation réelle entre l'acheteur et le prestataire de soins, ce qui ne permet pas d'inciter les institutions de santé à améliorer l'efficacité et la qualité de leurs services. L'Algérie devrait améliorer l'efficacité du système en mettant en oeuvre des réformes dans la gestion, tout dégageant simultanément des ressources supplémentaires. Les principales recommandations pour le secteur de la santé sont les suivantes

- Compléter les travaux de mise en route de la stratégie sectorielle intégrale pour orienter l'action de tous les acteurs, et ainsi donner la justification d'une augmentation des allocations sectorielles à la santé sur le moyen terme. Il serait souhaitable d'adopter une approche concertée pour l'élaboration de cette stratégie pour obtenir un consensus entre les principaux acteurs du système. À cette fin un comité ad hoc pourrait être mis en place, présidé par le ministre de la Santé.

- Améliorer le cadre institutionnel sur la base de quatre piliers : (a) renforcer la coordination entre les principaux ministères impliqués dans le secteur de la santé ; (b) réorganiser l'administration centrale du Ministère de la Santé pour renforcer la cohérence de

la politique de santé ; (c) créer des agences régionales de santé ; et (d) accorder une plus grande autonomie aux gestionnaires d'hôpitaux.

- Renforcer les capacités de pilotage et de gestion au Ministère. Au niveau central, renforcer les moyens humains nécessaires pour gérer le système (informaticiens, statisticiens, actuaires, économistes de la santé). Améliorer la formation des gestionnaires et développer des systèmes d'information modernes.

- Renforcer les budgets des niveaux primaires et secondaires. Développer un système de « médecin référent », et e introduire le partage des charges avec le secteur privé.

- Reformuler le système de financement du secteur :

- Grâce à un meilleur contrôle des dépenses par l'adoption de mesures de lutte contre la sous-déclaration et non-déclaration à la sécurité sociale. Pour les soins ambulatoires, profiter de la révision des tarifs de 1987 pour établir des relations contractuelles avec les professions de santé et faire un usage « stratégique » de l'outil contractuel ; étudier les conditions de mise en place de mécanismes de paiement des prestataires permettant de maîtriser les coûts (capitation notamment).

- Développer une réforme de la politique du médicament. Il s'agit notamment de promouvoir les médicaments génériques ; d'examiner comment les prix des médicaments sont fixés, en les liant à leur valeur ajoutée thérapeutique ; d'équiper les caisses maladie avec des systèmes d'information pour analyser les dépenses et pour contrôler les ordonnances ; et pour les hôpitaux, former les directeurs à la nouvelle

réglementation de passation de marchés pour acquérir les médicaments aux meilleurs prix possibles.

- Par l'introduction d'un panier de soins et l'augmentation de la contribution financière des ménages.

- Mettre en place une agence pour l'accréditation des établissements de santé et l'évaluation permanente de leur activité et de la qualité des soins.

- Mettre en place la contractualisation entre la Sécurité sociale et le Ministère de la Santé. Pour surmonter les difficultés actuelles, entreprendre un audit rapide et précis, analysant toutes les composantes de la réforme.

#### D. Conclusion

Ce rapport met en lumière les défis complexes auxquels sont confrontées les autorités algériennes au moment où elles mettent en oeuvre leur ambitieux programme d'investissement.

Le programme de la réforme proposée des dépenses publiques implique une priorisation et un échelonnement précis, en commençant par des mesures qui auront un impact à court terme sur le budget 2007. Parallèlement, les bases doivent être jetées pour des initiatives à moyen (jusqu'en 2009) et long terme (au-delà de 2009). Le Gouvernement devrait envoyer des signaux non ambigus de son intention de définir de nouvelles règles du jeu pour la sélection, préparation, et gestion des projets publics, en renforçant les messages d'engagement, de meilleure gouvernance, de transparence, et de qualité des dépenses. De simples promesses publiques d'attribution de plus de ressources seraient dépourvues de fondement en raison des limites de la capacité d'absorption. Non seulement la conception mais aussi la mise en oeuvre de cette stratégie devrait être cohérente entre les ministères d'exécution. Le processus doit être transparent, ouvert et participatif. Le programme de réformes récapitulé dans la matrice ci-jointe représente l'évaluation détaillée indépendante de la Banque de ce qui sera nécessaire au plein succès du PCSC dans le contexte d'une amélioration de la gestion budgétaire et des perspectives de développement à long terme de l'Algérie.

#### **4-Objectif de politique/ Court ,Moyen et Long terme**

- Pérennité budgétaire.
- Maintenir une position budgétaire robuste et une politique salariale prudente (en rapport avec des améliorations de productivité).
- Envisager de modifier le prix pétrolier de référence dans la loi annuelle des finances.
- Envisager d'utiliser l'espace budgétaire (moyennant la réduction des taux d'imposition) pour stimuler la croissance des activités hors hydrocarbures.
- Maintenir un contrôle serré de la croissance des dépenses de fonctionnement (liées au programme PCSC).
- Mener à terme le programme de remboursement anticipé de la dette extérieure.
- Maintenir une position budgétaire robuste et une politique salariale prudente en rapport avec la productivité.
- Convertir le FRR en un compte d'épargne et financier intégré au budget avec transparence.
- Maintenir un contrôle serré de la croissance des dépenses de fonctionnement (liées au PCSC).
- Continuer à poursuivre une saine politique de gestion de la dette.

-Maintenir une position budgétaire robuste et une politique salariale prudente en rapport avec la productivité.

-Réduire le rythme de la croissance des dépenses de fonctionnement à un niveau soutenable dans le moyen terme (liées à la fin du PCSC).

-Continuer à poursuivre une saine politique de gestion de la dette.

#### **4. 1. Système restructuré et plus efficace d'investissement public.**

-Arrêter le programme d'investissement pour 2007 (approbation des crédits de paiement) avec des montants associés aux niveaux réels d'exécution.

-Prendre des mesures précoces pour améliorer la programmation, le suivi et l'exécution des investissements, y compris :

- Renforcement institutionnel au sein des ministères de la capacité de préparer des projets, ainsi que stricte application des normes à ce propos.

- Révision détaillée des projets publics existants et établissement d'une base de données centrale pour les projets PCSC au MdF. Publication d'une liste des projets peu performants éliminés.

- Introduction des indicateurs de suivi des projets pour des secteurs pilotes et d'un rapport annuel sur l'exécution des projets PCSC.

-Etendre le programme d'investissement futur (crédits de paiement) dans le cadre d'un calendrier réaliste allant au-delà de 2009.

-Prendre des mesures à moyen terme pour améliorer la préparation, la programmation, le suivi et l'exécution des investissements, y compris :

- Continuer le renforcement institutionnel de la capacité de préparer des projets, ainsi que la stricte application des normes à ce propos.

- Continuer la publication de la liste des projets peu performants éliminés.

- Introduction des indicateurs de suivi des projets pour d'autres secteurs et d'un rapport biannuel sur l'exécution des projets PCSC.

-Achever le programme d'investissement du PCSC.

-Appliquer les sanctions publiques pour non conformité aux normes des projets.

-Développer un inventaire complet des actifs publics.

#### **4. 2. Gestion efficace des « grands » projets par le CNED.**

- Développer un inventaire complet des « grands » projets en cours.

- Préparation par la CNED d'un manuel avec des normes minimales pour des « grands » projets.

- Introduire la formation par la CNED pour la préparation de « grands » projets.
- Introduction d'un rapport annuel sur l'exécution des « grands » projets suivis par la CNED.
- Amendement de la loi CNED, renforcement et clarification de son rôle.
- Formation continue par la CNED dans la préparation de « grands » projets et la passation des marchés.
- Introduction d'un rapport bi-annuel sur l'exécution des « grands » projets suivis par la CNED

#### **4. 3 : Gestion budgétaire moderne. ( jusqu'n 2009 ) :**

Atteindre les résultats prévus de la réforme de modernisation du système budgétaire, et notamment :

- Nouvelle classification économique du budget d'ici la fin de 2006.
- Introduction des CDMTs dans des 5 ministères pilotes en 2007.

Poursuivre le programme restant de la réforme de la modernisation du système budgétaire, y compris :

- CDMT global en 2008 et sectoriel dans des autres ministères d'ici début 2009.
- Généralisation du système de suivi basé sur la performance dans d'autres ministères en 2008.

Publication du premier audit de la performance sur des Achever le programme prévu de modernisation du système budgétaire, y compris :

- Des CDMT globaux et sectoriels dans tous les ministères actualisés une fois par an.
- Rapports annuels des audits sur la performance de tous les ministères.

Objectif de politique Court terme (jusqu'à fin 2007) Moyen terme (jusqu'en 2009)

Long terme (au-delà de 2009)

- Introduction des indicateurs de performance dans les ministères pilotes en 2007.
- Nouvelle loi organique des finances soumise au Parlement d'ici fin 2006.

Développer

des mesures d'urgence de modernisation du budget :

- Introduction de nouvelles réglementations relatives aux comptes spéciaux de trésorerie, en éliminant ceux qui ne se conforment pas aux critères d'établissement de rapports.



- Evaluation des systèmes d'audit, de contrôle, et de passation des marchés pour l'évaluation ex post du PCSC. ministères pilotes.

- Conception et mise en oeuvre pilote d'un système de gestion budgétaire sur support informatique en 2009. Prendre d'autres mesures pour arriver à :

- De meilleures prévisions et cadrage budgétaires avec un modèle macroéconomique performant.

- Un enregistrement adéquat de toutes les activités hors budget.

- Calendrier réduit pour la clôture de fin d'année des comptes budgétaires, de trois mois à un mois.

- Mise en oeuvre d'un système de gestion budgétaire sur support informatique.

- Rapports annuels au Parlement sur l'exécution budgétaire.

- Création de l'Observatoire du Budget. Nouvelles opportunités pour de robustes modalités de PPP. Envisager un rôle de conseil pour la CNED dans la conception de méthodologie et dans l'examen des accords de PPP. Intégrer les accords PPP aux stratégies sectorielles.

-Revoir la législation régissant les PPP. Quantifier les risques budgétaires et de gouvernance liés aux PPP existants.

-Continuer à tenir compte des accords PPP dans les stratégies sectorielles.

#### **4.4.1 Transports et Travaux Publics**

Rationaliser la politique d'investissement dans les transports.

Actualiser le schéma directeur des transports multimodal (routes, chemin de fer, ports, aéroports)

, en assurant en particulier la coordination des schémas directeurs routier et ferroviaire.

Examiner le coefficient coût-avantage des futurs projets ferroviaires majeurs sélectionnés, suivi par un aval de la CNED avant de procéder.

Accorder la priorité à la préservation du patrimoine d'infrastructures et éliminer les goulets d'étranglement :

- Assurer un entretien adéquat (d'après les normes internationales) de l'ensemble du réseau routier, y compris sur les chemins de wilayas et chemins communaux (~1% du PIB)

- Développer un terminal à conteneurs à grand débit et haute performance pour desservir

le bassin économique d'Alger

- Limiter les investissements dans les aéroports à l'entretien et la réhabilitation

Appliquer de façon stricte les critères de rentabilité économique dans les décisions

d'investissements, avec le soutien de la CNED. Mobiliser des financements non publics et développer le recouvrement des coûts.

Il peut s'agir entre autres :

- D'un Fonds routier.
- D'un Fonds de transports urbains.
- De tarifs portuaires et aéroportuaires ajustés de façon à refléter les coûts de référence.
- De financements privés dans le cadre de concessions pilotes.

Poursuivre le développement des infrastructures de transport urbain et rural pour satisfaire les besoins économiques et sociaux, et d'après les priorités identifiées par le schéma directeur des transports multimodal.

Accroître l'efficacité

Mettre en oeuvre les réformes institutionnelles clés dans Introduire la concurrence dans les marchés des services de d'allocation et technique les ports, l'aviation civile, et les transports urbains.

#### **4.4.2 transports : des services de transport.**

- Ports.

(a) créer une Autorité Maritime et Portuaire pour assurer la régulation et la supervision du secteur ;

(b) scinder les entreprises portuaires existantes en autorités portuaires locales autonomes

et en sociétés d'exploitation portuaires (le modèle de gestion du port propriétaire).

- Aviation civile.

(a) établir une Autorité de Régulation et de Supervision de l'Aviation Civile ;

(b) séparer les EGSA actuels géographiquement en plateformes aéroportuaires autonomes.

- Transports urbains.

Etablir une Autorité Organisatrice des Transports Urbains à Alger.

Redéfinir les relations financières entre le Gouvernement et les entreprises publiques par

le biais de contrats de performance basés sur des coûts de référence.

- Entre modes.

Entre le transport par rail, par route, et aérien pour les marchés des transports de passagers

et de marchandises

- Au sein des modes. Dans une certaine mesure dans les services portuaires et aéroportuaires, et dans une plus grande mesure dans les services intérieurs de transport aérien.

- Concurrence pour l'octroi des marchés. Ce devrait être systématiquement recherché pour l'adjudication des concessions et contrats de gestion. Accroître progressivement la participation du secteur privé (y compris d'entreprises de réputation internationale) dans les services de transports.

Ceci comprend le transport aérien intérieur, les ports, les aéroports, et l'exploitation du métro, des tramways, et du chemin de fer de banlieue.

Séparer les activités commerciales des activités publiques à fin d'éviter des conflits d'intérêts, particulièrement dans les ports et aéroports.

#### **4.4.3 Eau**

Améliorer le pilotage et la Préparer et mettre en oeuvre des stratégies sub-sectorielles  
Consolider les stratégies sub-sectorielles en une stratégie Mise en oeuvre intégrale de la stratégie nationale coordination dans le secteur exhaustives pour l'alimentation en eau et nationale de développement et gestion des ressources en de développement et gestion des ressources en de l'eau.

l'assainissement, l'irrigation, la gestion des ressources en eau et l'environnement, qui octroient des incitations à la réforme du secteur et appuient l'actualisation d'un plan de gestion intégrée des ressources (GIRE). politique qui renforcent les contrats basés sur la performance.

l'irrigation conformément au Code de l'investissement, y conformément à l'évaluation réalisée. incitations à une bonne performance dans la Réhabiliter les modalités d'irrigation qui favorisent les systèmes pressurisés. Y compris des projets CET, concessions, et affermage. prestation des services de l'eau.

Rationaliser la dépense et mettre un frein aux nouveaux investissements en barrages.

Développer un inventaire complet des actifs publics du publique dans le secteur, et nouveaux grands périmètres d'irrigation jusqu'à ce secteur de l'eau.

#### **4.4.4 Education**

Améliorer la qualité et la performance de l'enseignement primaire et secondaire

Introduire des mécanismes d'évaluation des enseignants et des étudiants, pour améliorer les flux et la progression des étudiants.

Développer une base de données centrale pour contrôler les taux de redoublement, d'abandon et de passage entre les cycles dans tous les établissements scolaires, et ainsi créer un système d'évaluation continue de l'apprentissage de l'étudiant.

Modifier les pratiques pédagogiques par le biais :

- De curricula actualisés
- D'une plus grande variété de matériel pédagogique
- De meilleures conditions d'enseignement-apprentissage et introduction d'un programme de développement professionnel des enseignants
- D'une hausse des allocations aux intrants hors salaires. Consolider l'introduction de nouvelles pratiques pédagogiques.

Actualiser la stratégie sectorielle en élaborant davantage (i) les implications des objectifs éducatifs d'accès accru à chaque niveau et (ii) en alignant les améliorations de la performance et la qualité de l'enseignement universitaire sur le marché du travail.

Projections des inscriptions. Revoir les cibles de politique (établissements, enseignants, etc.) et les instruments pour les atteindre.

#### **4.4.5 Enseignement supérieur.**

Revoir le rythme du développement des universités et évaluer les options pour développer l'accès dans le cadre de la diversification des programmes.

Formation professionnelle. Clarifier les objectifs en rapport aux besoins en main-d'oeuvre qualifiée et la relation au cycle secondaire de l'enseignement.

Concevoir de nouveaux programmes de formation professionnelle en conséquence.

Enseignement supérieur. Identifier les réformes au niveau de la gouvernance, gestion institutionnelle, et financement afin de rendre les universités plus réactives aux conditions économiques et aux besoins du marché du travail.

Mise en oeuvre des réformes en matière de gouvernance, gestion institutionnelle, et financement afin de rendre les universités plus réactives aux conditions économiques et aux besoins du marché du travail.

Modifier les niveaux des dépenses publiques et leur composition et encourager le coût-avantage dans les services de construction d'établissements scolaires

Augmenter les allocations au cycle inférieur et supérieur de l'enseignement secondaire (au-delà des niveaux établis par le PCSC) pour la construction d'établissements scolaires et le recrutement d'enseignants.

Identifier les dépenses d'entretien dans le budget du ministère pour les grandes réparations dans les établissements d'enseignement primaire et secondaire et approuver les crédits de paiement à un plan d'entretien.

Remédier aux inégalités dans les dépenses éducatives aux écoles entre les wilayas et les communes, en améliorant l'allocation aux enseignants et en accordant plus de fonds aux communes les plus pauvres.

Arrêter de nouvelles normes pour des dépenses plus importantes par étudiant aux intrants pédagogiques.

Augmenter les allocations au secteur de l'éducation, mais ré-équilibrées par région. Evaluer le progrès du plan d'entretien des écoles primaires et secondaires.

Concevoir et mettre en oeuvre une nouvelle politique de gestion des ressources humaines pour la fonction publique.

Cibler l'hébergement gratuit (joint à un mécanisme de partage des coûts), les bourses d'études, et les avantages sociaux dans l'enseignement supérieur aux étudiants des familles et régions les plus pauvres.

Examiner les standards techniques pour réduire le coût unitaire de la construction d'écoles ainsi que les coûts récurrents afférents à l'exploitation et l'entretien.

Evaluer les taux d'utilisation et les besoins en installations d'hébergement et cantines des étudiants, et contractualiser à l'extérieur les services lorsque cela s'avère possible.

Maintenir la hausse de l'allocation au secteur de l'éducation.

Poursuivre les rapports annuels sur le plan d'entretien matériel et financier.

Dévolution d'une autonomie financière majeure (et des normes plus strictes) aux institutions universitaires.

Introduire des mesures de coûts partagés dans des universités, de façon à renforcer leurs moyens financiers et ainsi leur permettre d'atteindre leur objectif de plus grand accès.

Recrutement d'un nouveau personnel extérieur en réponse aux pénuries et besoins des facultés, y compris une plus grande flexibilité salariale, et introduction d'un nouveau programme de bourses à l'extérieur.

#### **4.4.6 Santé**

Renforcement des capacités de pilotage et de gestion du système de santé.

Compléter le travail déjà avancé conduisant à une bonne implémentation de la stratégie sectorielle adoptée.

Introduire des nouveaux outils de pilotage, ressources humain et de gestion informatique au ministère de la Santé.

Poursuivre le renforcement des moyens humains du Ministère de la Santé dans les fonctions de pilotage et de gestion du système.

Développer des systèmes d'information interconnectés à tous les niveaux.

Améliorer la formation des gestionnaires du système.

Développer des mécanismes d'accréditation et d'évaluation pour les hôpitaux publics et privés.

Installer le nouveau système d'information dans tous les niveaux.

Améliorer le cadre institutionnel

Réorganiser l'administration centrale du Ministère de la Santé afin d'encourager une plus grande cohérence des politiques et améliorer la coordination ; ainsi que donner plus d'autonomie aux administrateurs des hôpitaux.

Etablir un nouveau statut pour les hôpitaux, les dotant de plus d'autonomie et former les directeurs aux nouvelles techniques de gestion.

Etablir des agences régionales de santé.

Rationaliser la dépense publique,

réduire les coûts des l'achat des médicaments, et réformer le système de financement Réorienter la dépense intra-sectorielle vers les niveaux primaire et secondaire.

Développer une politique du médicament efficace (politique du générique, examen des mécanismes de fixation du prix des médicaments, amélioration de la gestion des médicaments par les hôpitaux).

Introduire la contractualisation entre le système de sécurité sociale et les hôpitaux (audit préparatoire en 2006-2007)

. Développer un système de « médecin référent » dans le secteur public afin d'éviter que les patients ne se tournent directement vers les hôpitaux généraux, les EHS ou les hôpitaux universitaires.

Définir une politique basée sur un panier de soins. Revoir les prix de 1987 qui sont utilisés pour établir des relations contractuelles avec les

professions de santé et les contributions des usagers aux dépenses de santé dans le secteur public.

Introduire un programme pour lutter contre l'évasion sociale.

Evaluer la politique du panier de soins et son impact, ainsi que celle concernant la révision de la contribution des usagers.

Evaluer le programme de lutte contre l'évasion sociale.

## **PARTIE II / LA POLITIQUE DES DEPENSES PUBLIQUES EN ALGERIE /**

### **CHAPITRE 2 : Objectifs à court, moyen et long terme de la politique budgétaire**

#### **Introduction :**

Un diagnostic officiel effectué pour vingt-sept projets en 2003 a révélé qu'en moyenne chaque projet devait faire l'objet de six réévaluations, subissait des retards équivalents à six ans et cinq mois et est réalisé sur une période de dix ans et deux mois<sup>1</sup>.

L'Algérie est à la croisée des chemins. L'avènement d'une manne pétrolière sans précédent est en train de fournir au pays une occasion unique de réaliser des investissements longtemps attendus dans les équipements sociaux et les infrastructures de base. Le PCSC est un vaste programme d'investissement public, qui ne va pas sans de nombreux inconvénients. Premièrement, ce chapitre décrit le contenu du PCSC. Deuxièmement, il fait référence à son précédent programme d'investissement public, le PSRE et tire quelques enseignements essentiels de son exécution de façon à dégager l'ampleur des risques. Troisièmement, il simule des scénarios d'exécution, évalue la capacité d'absorption que l'on peut raisonnablement attendre des autorités.

#### **1- APERÇU GENERAL DU PCSC**

L'espace budgétaire créé par l'avènement d'une manne pétrolière prolongée a permis au pays d'entreprendre un important programme d'investissement public pour la période 2005-2009 (le Programme complémentaire de soutien à la croissance économique, connu sous le nom de PCSC. Avec l'incorporation du précédent portefeuille de programmes, des budgets supplémentaires, et l'adjonction de nouveaux programmes pour les régions du Sud et des Hauts Plateaux, l'enveloppe initiale affectée au PCSC qui s'élevait à 4 203 milliards DA (soit environ 55 milliards de dollars) a plus que doublé, passant à pas moins de 8 705 milliards (environ 114 milliards de dollars).

Quel que soit l'angle d'où on l'observe, l'envergure impressionnante du PCSC est sans précédent dans l'histoire récente de l'Algérie et s'explique par une manne pétrolière exceptionnelle. Au début des années 80, les cours du pétrole étaient proches de 40 dollars le baril, mais ont plongé ensuite en dessous de 18 dollars le baril au milieu des années 80 et dans



les années 90 (à l'exception de 1990 et 1991). En 2000, cependant, les cours du pétrole ont une fois de plus grimpé à plus de 20 dollars le baril. Ils sont restés à un niveau élevé, dépassant ainsi le niveau de référence des 40 dollars le baril en 2004 et ensuite des 50 dollars le baril en 2005. Le PCSC initial (55 milliards de dollars) équivaut à lui seul à 57 % du PIB de 2005. Le coefficient d'investissement public supérieur à 10 % du PIB prévu dans le cadre du PCSC pour plusieurs années consécutives est inédit en 3. Le montant total précis du programme d'investissement du PCSC est quelque peu vague. Cela s'explique par la modification continue de la combinaison entre (a) les ressources initialement affectées au PCSC (4 203 milliards DA) ; et (b) ses suppléments de financement approuvés (1 191 milliards DA); (c) les ressources complémentaires transférées à titre de dotations aux comptes spéciaux du Trésor (1 140 milliards DA); (d) le reliquat de ressources du précédent programme d'investissement (1 071 milliards DA) ; (e) le programme pour le développement de la région Sud (432 milliards DA) ; et (f) le programme spécial pour le développement de la région des Hauts Plateaux (668 milliards DA). En tout, l'estimation du coût total du PCSC avoisine les 8 705 milliards DA (approximativement 114 milliards de dollars). Dans un souci de cohérence, la présente étude fonde l'essentiel de son analyse des projets sur les chiffres fournis à la principale mission par les autorités algériennes en octobre 2005.

### **1.1 L'Algérie depuis les années 80 :**

Ce niveau d'investissement figure parmi les plus élevés au monde et est particulièrement frappant lorsqu'on le compare à la moyenne de moins de 4 % du PIB dans l'OCDE.

Les attentes des autorités publiques sont grandes. Elles souhaitent que le PCSC puisse apporter une réponse aux besoins les plus pressants du pays : moderniser et étendre la couverture des services publics et exécuter les travaux en attente en matière de réhabilitation des infrastructures. Le PCSC aura aussi des conséquences importantes sur l'amélioration du niveau de vie des populations et le développement des ressources humaines et des infrastructures de base, ainsi que sur la consolidation de la croissance économique. Les autorités sont tout à fait conscientes du fait qu'un investissement public accru peut en principe être géré dans les limites d'enveloppes budgétaires viables à moyen terme du point de vue budgétaire, mais qu'également, cela ne va pas sans entraîner quelques inconvénients.

Un programme d'investissement d'une telle envergure pose d'énormes défis. Tout d'abord, il soulève de sérieuses interrogations concernant la viabilité à long terme des tendances budgétaires actuelles et sur la qualité des dépenses. Plus précisément, il engendre

des difficultés à différents niveaux : comment concevoir des stratégies sectorielles adaptées ; comment programmer les évolutions futures des dépenses d'investissement par rapport aux dépenses ordinaires ; comment assurer une gestion adéquate des projets et une bonne exécution du budget, et notamment comment assurer le suivi et évaluation ; et comment améliorer l'efficacité et le rapport coût-avantage des projets d'une manière générale. Le programme d'investissement public réussira-t-il à pérenniser la croissance et à promouvoir un développement plus accéléré ou aboutira-t-il tout simplement à créer des occasions de gaspillage et de corruption ? Nombre d'autres questions méritent également d'être examinées par exemple, le cadre institutionnel, comment éviter le chevauchement des responsabilités entre les différentes institutions, la coordination des actions au sein de l'administration et le renforcement des capacités du secteur privé afin qu'ils puissent exécuter des contrats de concessions et autrement y participer.

Le PCSC offre l'occasion unique de construire un nouveau cadre pour la gestion des dépenses publiques. Tirant parti de l'opportunité qui s'offre actuellement à lui aux plans macroéconomique et budgétaire, le pays pourrait institutionnaliser un régime d'exécution de dépenses publiques de qualité à même de générer des retombées au plan social dans un avenir lointain. Les différentes études constituent un exercice visant à aider le Gouvernement à réaliser cet objectif. Ce PER a pour objectifs d'aider les gouvernements dans les domaines suivants :

- Evaluer la pérennité budgétaire à la lumière de l'impulsion budgétaire que le PCSC représente pour le pays.
- Définir des normes techniques supérieures pour la gestion de l'investissement public.
- Tirer les enseignements de la réforme en cours de modernisation du budget afin de soutenir la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des projets.
- Appuyer la préparation d'un cadre de dépenses à moyen terme et améliorer l'efficacité et le rapport coût-avantage des investissements dans quatre secteurs clés : transport et travaux publics, eau, éducation, et santé. Le contexte socioéconomique avant le PCSC.

La chute brutale des cours du pétrole survenue en 1986 a eu un effet désastreux sur les conditions économiques et sociales. Cette situation a persisté pendant près d'une décennie. Au lieu de procéder à un ajustement progressif à la faveur de l'érosion spectaculaire des recettes d'exportation, les autorités ont maintenu des politiques d'expansion en matière budgétaire et monétaire, engendrant une forte inflation, un endettement extérieur important et une intensification des restrictions sur les importations. Au début des années 90, l'investissement

public a été considérablement réduit à un peu plus de 6,2 % en 1991. Toutefois, cela n'a pas empêché une nouvelle envolée des déficits budgétaires, qui ont atteint le niveau record de -8,3 % du PIB en 1993. Entre 1986 et 1994, l'Algérie affichait un taux de croissance annuel à peine supérieur à zéro (0,2 %). Ceci s'est traduit par des taux par habitant négatifs et par une nette aggravation de la pauvreté.

En 1994, les autorités ont mis en place un programme d'ajustement. Ce programme visait à corriger les déséquilibres budgétaires grâce à des mesures monétaires et fiscales prudentes, à la reprogrammation de la dette extérieure et l'instauration de réformes structurelles. Au nombre de ces réformes figuraient la libéralisation du commerce, une dévaluation en deux étapes du dinar algérien (70 % au total) entre avril et septembre 1994 ; un régime de flottement contrôlé 1995 soutenu par un marché de change interbancaire et la restructuration des entreprises publiques.

Le programme d'ajustement a remporté des succès remarquables dans la stabilisation des prix, mais a eu des répercussions dramatiques au plan social. La performance macroéconomique s'est en effet améliorée. Entre 1994 et 2000, l'inflation est tombée de 29 à 0,3 % ; le déficit budgétaire est passé de -4,4 % du PIB à un excédent de 7,8 % du PIB ; l'écart entre les taux de change du marché parallèle et ceux du marché officiel s'est réduit d'environ 100 % ; et la croissance s'est située à un taux modeste de 3,2 %. Toutefois, la fermeture inévitable de plus de 900 entreprises publiques non viables a réduit de 320 000 (environ 40 %) les effectifs du secteur public, entraînant un coût social important. Le chômage s'est aggravé, son taux passant de 24 % en 1994 à 30 % en 2000. En outre, la masse salariale a baissé de moitié entre 1989 et 2000 (Banque mondiale 2003b). La stabilité économique a été péniblement restaurée au prix de lourds sacrifices, mais s'est accompagnée d'un coût social élevé ; et malgré tout, la croissance est restée anémique et le chômage s'est accentué. Dans ce contexte d'urgence qui prévalait en 2001, les pressions sociales et politiques ont conduit à la mise en place du premier programme d'investissement public, le PSRE.

## **1.2. LEÇONS TIREES DU PSRE—LE PREDECESSEUR DU PCSC**

Comparé au PCSC, le PSRE était un programme d'investissement de dimension modeste. Initialement, 525 millions DA (7 milliards de dollars) devaient être décaissés en 2001–04. Le PSRE visait trois principaux objectifs : (a) réduction de la pauvreté ; (b) création d'emplois ; et (c) préservation des équilibres régionaux et redynamisation des espaces ruraux (Banque mondiale 2004d). Au plan opérationnel, le PSRE reposait sur des projets sectoriels

centralisés, également exécutés par l'intermédiaire des entités ministérielles déconcentrées et des organismes de développement communautaire recevant des transferts. Les vastes projets publics à forte utilisation de main-d'œuvre occupaient une place prépondérante dans la sélection finale. Ni les indicateurs de suivi, ni les résultats n'étaient adoptés, à l'exception d'une vague référence à un objectif de création de 850 000 emplois.

En 2004, une étude de la Banque mondiale a fourni une évaluation à mi-parcours du PSRE (Banque mondiale 2004d). Ses principales conclusions étaient les suivantes :

a) Le PSRE aura un impact modeste sur la croissance (un accroissement de 1 % en moyenne par an).

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

c) Les importations (plus particulièrement celles liées aux projets dans les secteurs du transport et des travaux publics) augmenteront plus rapidement que les exportations, réduisant ainsi l'excédent du compte courant de 1 % du PIB pendant la période 2001-05.

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

e) La part des insuffisances du PSRE découle de l'urgence qui a accompagné la préparation des projets, de la myriade de demandes spécifiques auxquelles les projets sont supposés répondre et de la multiplicité des acteurs (25 commissions ministérielles et 48 commissions de wilaya).

f) Une analyse des coûts démontrerait que les projets sélectionnés dans le cadre du PSRE étaient extrêmement coûteux. En 2000, le PIB réel par habitant équivalait au taux enregistré en 1980.

La présente étude n'est ni une évaluation du PSRE ni une tentative de confirmer la réalisation ou non des prévisions macroéconomiques de la Banque pour 2004. Le faire ne serait ni pratique ni précis. Ce ne serait pas pratique pour deux raisons : premièrement, parce qu'il n'existe aucune base de données centralisée pouvant permettre un suivi financier et physique détaillé des projets recevant des ressources et, deuxièmement, au moment de la programmation du PCSC, les autorités ont décidé de fondre les projets PSRE en cours et en instance afin de constituer un portefeuille de projets du PCSC. En conséquence, le deuxième portefeuille de projets a absorbé nombre des projets en cours du PSRE. Ce ne serait pas précis car quelle que soit la « justesse » ou non des prévisions macroéconomiques, elles ne tiennent pas compte de la manne pétrolière exceptionnelle de 2004 et de 2005. En tous les cas, eu

égard aux trois premières conclusions, trois faits saillants se dégagent clairement. En premier lieu, entre 2001 et 2005, des exportations exceptionnellement importantes d'hydrocarbures ont transformé la croissance, la portant à des niveaux largement supérieurs aux prévisions initiales .

Deuxièmement, le taux de chômage déclaré (exprimé en pourcentage de la population active) a baissé de 27,3 % à 15,3, ce qui confirme l'importante création d'emploi attendue. Troisièmement, le compte courant n'a pas diminué de 1 %, comme cela était prévu ; mais est passé à un excédent de 8,4 % du PIB.

Les trois dernières conclusions tirées de l'évaluation à mi-parcours du PSRE ont un rapport plus direct. Elles font référence au contenu stratégique limité des projets retenus, la faible qualité des projets et les difficultés institutionnelles dans l'exécution et les carences en matière d'analyse des coûts. Elles sont abordées brièvement.

L'aspect le plus frappant de la présentation du PCSC est peut-être son manque total d'objectifs explicites. À la différence du PSRE, le document original décrivant le PCSC est simplement une liste des projets prévus regroupés par « programmes », accompagnés d'affectations budgétaires spécifiques (Ministère des Finances 2005a, b). Une présentation désagrégée élaborée par les autorités plus tard modifie les montants initiaux. Elle regroupe les programmes et introduit plusieurs critères physiques. Néanmoins, aucun objectif explicite n'est introduit.

Les projets dans le secteur de l'éducation fournissent deux exemples édifiants. L'absence d'orientation stratégique entraîne de mauvaises affectations des ressources et des déficits dans les ressources programmées. D'une part, le PCSC préconise d'agrandir les bâtiments scolaires affectés à l'enseignement secondaire, cependant, le taux d'utilisation de seulement 35 %—témoigne d'une sous-utilisations importante des capacités existantes. D'autre part, un contingent supplémentaire de 30 000 enseignants titulaires de doctorats sera nécessaire pour doubler le taux de scolarisation dans l'enseignement tertiaire, comme l'indique de manière implicite le programme de construction du PCSC, et si le ratio élève-enseignant actuel est maintenu. En réalité, il faut de nombreuses années pour produire des enseignants universitaires hautement qualifiés. Le doublement de l'effectif des enseignants qualifiés pourrait présenter un important goulot d'étranglement pour l'expansion à court terme dans l'enseignement supérieur à moins que (a) les niveaux de qualification des enseignants soient rabaisés (ce qui aurait une incidence sur la qualité), (b) l'on permette une augmentation du ratio élève-enseignant (ce qui aurait aussi une incidence sur la qualité), ou (c) des enseignants étrangers soient recrutés (le résultat le plus probable).

Dès lors, l'enseignement tertiaire se trouve face à un compromis une détérioration continue de la qualité ou une augmentation significative des dépenses de fonctionnement afin d'engager des professeurs supplémentaires. Ce dernier chiffre doit faire l'objet d'un examen rigoureux car il se fonde sur une enquête sur les ménages effectuée une fois par an au mois de septembre, à partir de 2004. Depuis 2004, le nombre de personnes travaillant à domicile et exerçant des emplois temporaires a enregistré une hausse brutale.

Le terme de « programme » employé dans le document du PCSC n'est pas l'équivalent du concept de « programme » utilisé dans la nomenclature normale du budget fonctionnel. Pour une analyse plus détaillée.

Afin de dégager les priorités intersectorielles mentionnées implicitement dans le PCSC pour 2005-07, il est très utile de les comparer avec celles énoncées dans le PSRE ce qui aboutit aux conclusions générales suivantes :

- Chaque secteur a vu une augmentation significative de ses ressources en valeur absolue. Entre le portefeuille initial de projets du PCSC et celui du PSRE, le ratio de ressources autorisées est plus de 7 fois supérieur et ce ratio continue d'augmenter avec les tout derniers suppléments budgétaires.

- Cette dernière observation est particulièrement justifiée en ce qui concerne les secteurs de l'éducation et de la santé. En valeur absolue, leurs ressources se sont multipliées par 7 (éducation) et 5 (santé).

- Les infrastructures économiques de base travaux publics et routes sont les principaux bénéficiaires des ressources du PCSC : leur part passe du simple au double et atteint plus de la moitié du volume total des ressources.

- Les programmes hydrauliques (qui sont représentés par l'agriculture et l'hydraulique) sont les laissés-pour-compte dans la répartition des ressources du PCSC. Leur part chute de moitié, passant de 25 à 13 % du fait des graves défaillances du secteur.

**\*\*\* La Faible qualité de la conception et exécution peu satisfaisante des projets.**

La qualité extrêmement faible des projets et de graves carences institutionnelles expliquent largement la mauvaise exécution des projets. Il est donc indispensable de traiter ces insuffisances. En s'empressant de financer de vastes programmes d'investissement public mal conçus (FMI/Banque mondiale 2006), les pays comme l'Algérie peuvent à l'avenir susciter des pressions en vue du maintien des niveaux de dépenses actuels. En outre, il y a le risque lié à la réalisation peu satisfaisante des projets et à la perte de la marge de manœuvre budgétaire à moyen terme. À cela, il faut ajouter un risque accru de gaspillage et de

corruption. Plusieurs exemples de carences sectorielles sont analysés de manière succincte dans les lignes qui suivent.

Les barrages et les projets de transfert dans le secteur de l'eau offrent un exemple extrême de la qualité médiocre des projets et des graves carences institutionnelles. Un vieux rapport établi par le ministère des ressources en eau (MRE) résume l'état d'avancement de 41 des plus gros projets. Les résultats sont particulièrement éloquentes à la fin de l'année 2004 :

- Un peu moins de la moitié de ces projets (18) étaient âgés de plus de dix ans.
- La sous-estimation des projets est la règle plutôt que l'exception. Plus de la moitié (18 sur 32) avaient des coûts équivalents à plus du double de leur budget initial.
- Tel que mesuré par la part des ressources dépensées, le niveau d'avancement des projets varie considérablement, mais en général, il est très faible.
- Les retards et les dépassements de coûts sont causés par plusieurs facteurs, notamment par les carences au niveau des études techniques (si des études techniques sont effectuées) et par la capacité d'exécution limitée des organismes gouvernementaux et des entreprises, démontrée par une mauvaise maîtrise d'ouvrage. Dans un petit nombre de projets comportant d'importantes composantes d'importation, la variation des taux de change peuvent également avoir contribué aux dépassements de coût.

**\*\*\* Faible analyse des coûts :**

Le secteur de la santé illustre les conséquences de l'exécution des projets en l'absence de toute considération de coût. Les hôpitaux affichent le plus souvent de très forts taux de matériels hors service en 2003, 24 % de tous les sono graphes, 34 % des endoscopes et 23 % des incinérateurs. En général, les machines en panne sont remplacées au lieu d'être réparées. Il y a deux principales raisons à cela. Premièrement, l'entretien ne constitue simplement pas une priorité et la proportion du budget affectée à ce volet dans les frais de fonctionnement est extrêmement faible (3 %).

Deuxièmement et plus important encore, il n'existe pas de véritable politique de passation des marchés, et le pays compte peu de techniciens et de bureaux d'études spécialisés dans les appels d'offres pour la fourniture de services hospitaliers et dans les projets. Par conséquent, les procédures d'appel d'offres sont rarement bien conçues, et les achats sont effectués sans se soucier réellement des contraintes budgétaires.

Le secteur du transport fournit aussi des exemples illustrant la faible analyse des coûts. Pendant la période 2000-04, les réévaluations de coût représentaient en moyenne 15 % des crédits de paiement initiaux<sup>7</sup>, et atteignaient 30 % dans plusieurs projets. Les extensions de projets (et les rallonges de coûts) doivent faire l'objet de prévisions plus précises et, bien

entendu, être mieux contrôlées. Pour ce faire, la conception des projets doit être dès le départ menée de manière rigoureuse et réaliste. Bien qu'il soit possible de mal exécuter un projet bien conçu et bien chiffré, il n'est pas possible de bien exécuter un projet mal conçu et bien chiffré.

Les investissements déconcentrés reproduisent et amplifient les épineuses difficultés d'exécution rencontrées au niveau central. Un article de El Watan du 27 mars 2006 dresse un état consternant des difficultés parallèles qui seraient rencontrées dans 7 des 23 wilayas recevant des fonds du PSRE dans la région Sud en 2002 et en 2003. La liste des problèmes majeurs est interminable : les fonds dépensés pour les améliorations de routes et des installations de fourniture d'électricité dans les communes d'Ouled Slimane, Zerzour et Ben S'rorur, dont les projets n'ont jamais démarré ; les fonds décaissés pour la construction d'un stade à Sid M'Hamed tarde à se concrétiser et pour l'aménagement d'une route dont la restauration « n'a duré qu'un jour » ; les fonds octroyés à la commune de Bir El Fodha pour un programme d'aménagement urbain finançant la réhabilitation d'une route de huit à dix kilomètres « dont le pavage n'a duré qu'une semaine » ; les fonds octroyés à sept communes rurales pour des projets d'eau qui ont permis de financer à des « sommes exorbitantes des étangs qui n'ont jamais été remplis d'eau ».

Selon des données fournies par le ministère des Finances, les réévaluations de coût représentaient 21 % en 2000 ; 16 % en 2001 ; 12 % en 2002 et 2003 ; et 19 % en 2004. Certains retards (impliquant des réévaluations de coût) peuvent s'avérer nécessaires et inévitables, mais ils dépassent largement une fourchette « raisonnable » dans nombre de cas.

### **1.3. SIMULATION DES SCENARIOS D'EXECUTION DU PCSC**

Les insuffisances identifiées à la section précédente soulignent une vérité simple : l'affectation de ressources additionnelles pourrait être d'une certaine utilité pour accélérer l'exécution des projets, mais ne constitue pas la solution pour améliorer leur qualité. Au contraire, la priorité accordée à « l'approche projet » actuellement appliquée par rapport à « l'approche stratégique sectorielle »—conjuguée à de fortes pressions politiques pour l'exécution de projets par le biais d'institutions poussées jusqu'aux limites de leurs capacités entraîne des risques majeurs. S'agissant surtout de certains projets à grande échelle, il y a un réel danger à accélérer l'exécution sans se conformer à des normes minimales. Inévitablement, les conséquences inévitables seront le non respect des directives fondamentales concernant la passation des marchés, la répétition des activités et le gaspillage des ressources. La question est la suivante : jusqu'à quel vitesse les coefficients d'exécution peuvent-ils augmenter ?



En estimant les ratios d'exécution par rapport aux autorisations de budget, on exécuté trois scénarios de simulation concernant l'exécution du PCSC sur la période 2005-07. Au milieu de l'année 2005, les autorités avaient approuvé 75 % des ressources au titre du PCSC pour la période 2005-07.

- Le premier scénario est basé sur une approche projet par projet—micro-évaluation et va de la base au sommet. Il a été élaboré par chaque expert sectoriel de la Banque mondiale à partir de plusieurs interviews et de l'expérience accumulée dans chaque secteur. Il établit une projection suite à une analyse détaillée des hypothèses d'exécution par projet correspondant à chaque secteur.

Les ratios présentés ici constituent des dépenses budgétaires exécutées/approuvées. En lieu et place, les ratios entre dépenses exécutées et dépenses approuvées (crédits de paiements) sont plus élevés. La conversion entre ces deux ratios est simple.

- Le second scénario est basé sur les moyennes historiques (2002-04) par secteur dans le cadre d'une autre approche de la base au sommet. Il établit une projection en suivant les taux d'exécution désagrégés par secteur en fonction de leurs taux d'exécution historiques pendant la période 2002-04.

- Le troisième scénario est basé sur une approche du sommet à la base, en utilisant les taux (macroéconomiques) d'exécution des investissements agrégés tirés des comptes budgétaires du passé. Il prévoit les taux d'exécution globaux des projets en déduisant les soldes non dépensés restant au crédit des comptes spéciaux du Trésor après exécution des dépenses d'investissement. Elles sont basées sur les informations recueillies et sur les conversations avec les autorités nationales.

Pour ce qui est des engagements de dépenses autorisées, les modèles de simulation de l'exécution du PCSC indiquent une légère tendance à la hausse des ratios d'exécution sur la période 2005-07, quoique étant inférieurs à 70 % en moyenne. À titre de référence, l'Algérie affichait un taux d'exécution moyen de 65 % pendant la mise en oeuvre du PSRE en 2003-04. L'analyse révèle également plusieurs similitudes et écarts intéressants entre les trois scénarios :

- Pour 2005, les taux d'exécution basés sur les moyennes historiques sont beaucoup plus élevés (67 %) que les deux autres, qui varient dans une fourchette de 53 % (micro évaluation) à 61 % (sommet à la base). La disponibilité d'informations préliminaires pour l'année 2005 sur le taux d'exécution effectif des investissements révèle que le scénario 1 se rapprochait effectivement davantage du taux d'exécution réel de 2005, estimé à 54 %.

- Au titre de l'année 2006, l'on note un écart plus important entre les trois scénarios, vu que le taux d'exécution prévu se situe dans la large fourchette de 46 à 65 %.

- Pour 2007, les taux d'exécution s'inscrivent dans une fourchette plus étroite de 50 %, selon le scénario 1, à 85 %, selon le scénario 3. Le ratio basé sur les moyennes historiques demeure essentiellement constant.

- La nuance importante qui doit être apportée à ces conclusions est que ces scénarios ont été établis avant les hausses budgétaires effectives par rapport à l'enveloppe initialement affectée au PCSC, ce qui ne devrait pas modifier essentiellement ces résultats, mais rendre plus souple la tendance vers une amélioration des taux d'exécution.

Le bon sens autorise fortement à penser que les autorités nationales doivent adopter une position plus réaliste dans l'affectation des ressources budgétaires. Si possible, l'approbation de crédits de paiement à partir de 2007 doit être précédée d'une évaluation à mi-parcours de l'état d'avancement dans le souci d'évaluer les progrès accomplis en 2005 et 2006. Dans les circonstances présentes, des ressources supplémentaires non nécessaires ne feront qu'aggraver la saturation de ressources et détériorer davantage les taux d'exécution. En outre, les autorités doivent résister à la tentation d'engager des ressources pour des projets d'investissement qui ne remplissent pas des critères techniques minima. En définitive, l'amélioration des taux d'exécution (et de la capacité d'absorption) ne dépend pas de la disponibilité de ressources, qui sont autrement abondantes, mais des solutions apportées aux contraintes spécifiques examinées dans la présente évaluation.

Les mesures prises lors des rencontres Gouvernement-Walis vers la fin de l'année 2006 devraient contribuer au :

- renforcement de l'encadrement administratif et technique de l'ensemble des institutions et organismes publics ;

- renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage ; et Les autorités ont déjà procédé à l'autorisation de la dernière portion de 25 % des ressources du PCSC dans la LFC de 2006. Ainsi, les autorisations budgétaires ont été entièrement allouées.

- assouplissement du Code des marchés publics en ce qui concerne les investissements déconcentrés (plafond relevé de 6 million de DA à 8 millions de DA), limitations pour constituer une caution de soumission, rétablissement des commissions des marchés chez les établissements publics, et relèvement du seuil de compétence pour la Commission nationale des marchés de 250 millions de DA à 400 millions de DA.

## **2.- TENDANCES ET DEFIS BUDGÉTAIRES GLOBAUX**

La position budgétaire de l'Algérie se consolide. D'une part, les cours du pétrole et les recettes des hydrocarbures se situent à des niveaux élevés. D'autre part, les autorités sont en train de mettre à profit l'espace budgétaire élargi pour prôner (et mettre en pratique) une stratégie robuste de gestion de la dette, couplée avec une expansion sélective de l'investissement public dans les secteurs clés des infrastructures de base et des équipements sociaux. Le présent chapitre traite en premier lieu du contexte macroéconomique. Deuxièmement, il estime l'instabilité des variables fiscales. Troisièmement, il identifie les tendances budgétaires. Quatrièmement, il évalue les principaux aspects de la gestion des ressources pétrolières. La dernière section évalue la viabilité du PCSC du point de vue budgétaire.

### **2.1. Contexte macroéconomique :**

2.1.1 L'Algérie est un grand exportateur d'hydrocarbures, les recettes d'exportation des hydrocarbures représentant environ deux tiers du budget. L'Algérie dispose des huitièmes plus grandes réserves de gaz prouvées dans le monde. En 2005, elle a exporté 97 % de sa production de gaz naturel vers l'Europe, comblant ainsi 24 % des besoins en gaz naturel de l'Europe au cours de cette année-là. Deux nouveaux gazoducs sont actuellement en construction, ce qui portera à quatre le nombre total de pipelines d'ici à 2010. L'Algérie envisage d'accroître ses exportations de gaz naturel de 64 milliards de mètres cubes en 2005 à 100 milliards de mètres cubes à l'horizon 2015. Il est prévu que les exportations de pétrole brut de l'Algérie culminent autour de 2010 à 1,1 millions de barils (bbl) par jour, contre 1,0 million de barils/jour en 2005. L'Algérie peut raisonnablement tabler à l'avenir sur le maintien d'un niveau important de recettes budgétaires provenant des exportations d'hydrocarbures, en particulier avec la mise en valeur d'importantes réserves de gaz naturel.

2.1.2 La croissance économique enregistrée récemment par l'Algérie peut être généralement classée en trois périodes distinctes (Tableau 2.1).

- Une période de récession, de 1990 à 1995, caractérisée par des taux de croissance négatifs du PIB par habitant. Au début des années 90, les réformes se sont trouvées bloquées et la récession se faisait durement ressentir, aggravant les troubles civils. L'Algérie affichait des taux de croissance médiocres, dus principalement à des bouleversements externes défavorables. La situation macroéconomique du pays s'est détériorée, la pauvreté s'est aggravée et les autorités algériennes n'avaient d'autre choix que d'adopter un nouveau programme de stabilisation globale en 1994. Le programme de stabilisation associait des mesures d'ajustement budgétaire, une dévaluation du dinar algérien et le rééchelonnement de la dette extérieure.

- La période de relance, de 1996 à 2000, avec une croissance positive, mais modérée du PIB, située en moyenne à 3,1 %. Les réformes ont commencé à porter fruit au milieu des années 90. Grâce à une politique monétaire et budgétaire prudente, le pays a réussi à réduire considérablement le taux d'inflation qui est passé à un chiffre. La dette extérieure a diminué de 80 % du PIB en 1995 à 46 % du PIB en 2000. Le solde budgétaire global s'est également amélioré au cours de la même période, passant d'un léger déficit de -1 % du PIB à un excédent de 10 % du PIB. En revanche, le solde budgétaire hors hydrocarbures s'est détérioré, passant de 26 % du PIB hors hydrocarbures à -33 % du PIB hors hydrocarbures.

- Une période d'accélération de la croissance, de 2001 à 2005, caractérisée par des taux de croissance élevés surtout liés à l'explosion des cours du pétrole. Pendant cette période, l'économie algérienne a pris son envol. Les taux de croissance se situaient en moyenne à 5 %. Les taux d'inflation moyens sont restés en dessous de 3 %. La manne pétrolière a aidé d'autres secteurs à atteindre des taux de croissance élevés (c'est le cas des secteurs de la construction, des télécommunications et autres services). En conséquence, le PIB par habitant était au-dessus de 3 %, ce qui aurait dû contribuer à réduire les taux de pauvreté.

2.1.3 Depuis sa création en 2000, les autorités ont également utilisé les revenus exceptionnels, logés dans un Fonds de stabilisation des recettes d'hydrocarbures, le Fonds de Régulation des Recettes, connu sous le nom de FRR, pour deux raisons : (i) pour effectuer des paiements anticipés au titre de la dette extérieure ; et (ii) pour financer tout déficit budgétaire consécutif à une chute du prix du pétrole en dessous du prix de référence de la Loi de finances<sup>11</sup>. Compte tenu des paiements anticipés du principal de la dette publique, l'Algérie affiche désormais une position créditrice nette vis-à-vis du reste du monde, avec un ratio de la dette extérieure rapporté au PIB évalué à 17 % en 2005, en comparaison avec une moyenne de 61 pourcent du PIB enregistré sur la période 1990-95.

2.1.4 Le prix pétrolier de référence s'est maintenu à 19 dollars le baril et devrait demeurer à ce niveau sur la prochaine période de cinq ans (2005-09), rendant très probable le financement d'un déficit budgétaire dans le contexte actuel où les prix atteignent des niveaux record. En comparaison, la fourchette de référence de l'OPEP est comprise entre 22 et 28 dollars le baril.

2.1.5 L'application d'une politique monétaire prudente a limité l'expansion du crédit pendant l'avènement de la manne pétrolière. La banque centrale intervient régulièrement sur le marché monétaire afin de maîtriser les taux d'inflation et de change. La stérilisation de l'excédent de liquidité dû aux importants dépôts de la Sonatrach (la société pétrolière

publique) dans le système bancaire a contribué à limiter l'expansion du crédit à l'économie. Le régime actuel des taux de change régime de flottement contrôlé sans trajectoire préannoncée a contribué à maintenir le REER dans la fourchette des niveaux d'équilibre (le REER était jugé en équilibre à la fin 2003 (FMI 2005b). Les contrôles administratifs ont cependant favorisé le développement d'un marché des changes parallèle avec un écart variable et en baisse. L'expansion de la masse monétaire s'est ralentie au cours des cinq dernières années, à en juger par le taux de croissance en baisse de l'agrégat M2 passant de 22 pourcent en 2001 à 11 pourcent en 2005.

2.12.6 L'accélération de la croissance dans les années 2000, également stimulée par le PSRE, a contribué à la réduction des taux de chômage<sup>13</sup> et de pauvreté, quoique ses résultats pourraient ne pas se pérenniser à plus long terme.

- Bien qu'étant toujours élevé, le taux de chômage a été réduit de manière drastique au cours de la dernière décennie. Cette réduction s'explique en grande partie par l'augmentation des taux de dépenses publiques suite à l'exécution du PSRE. Par conséquent, nombre des emplois nouvellement créés pourraient n'être que des débouchés temporaires qui seront localisés dans le secteur agricole, un secteur à faible productivité représentant moins de 10 % du PIB. Les chiffres officiels du chômage n'échappent cependant pas à des problèmes d'évaluation, qui tiennent à la fois au recours à des méthodes d'échantillonnage variables, aux changements constants du contenu des questionnaires, et au fait que les enquêtes ne sont pas effectuées de manière périodique et continue. chômage des jeunes demeure important, estimé à environ 30 %. L'économie informelle fournit également des emplois à une part significative de la population active.

- Les taux officiels de pauvreté ont baissé depuis le démarrage de la relance en 1995. La croissance de la consommation privée par habitant s'est redressée au cours des dernières années, atteignant 4 % en moyenne sur la période de 2001 à 2005, comparé à la stagnation voire aux taux de croissance négatifs enregistrés au début des années 90. Ceci permet d'espérer une réduction possible des niveaux de pauvreté.

- Dans l'ensemble, quoique les taux de chômage et de pauvreté aient diminué et en dépit de la nette amélioration de la situation sécuritaire au cours des 5 dernières années, les tensions sociales persistent, liées aux carences en matière d'infrastructure qui ont diverses conséquences incidence sur l'emploi, pénuries d'eau dans certaines villes, crise du logement et troubles sociaux dans la région de la Kabylie et dans la région Sud. Compte tenu du fait que les cours du pétrole devraient rester à des niveaux élevés pendant quelques années, la

population algérienne s'attend à voir s'améliorer davantage son niveau de vie ainsi que la fourniture des services de base.

2.1.7 En dépit des progrès accomplis en matière de réforme structurelle, la réforme dans les secteurs clés restent limitées. L'Algérie possède l'une des économies les moins diversifiées parmi les pays à revenu intermédiaire et les pays producteurs de pétrole. La contribution du secteur privé au PIB reste extrêmement faible et a même diminué depuis 1995. Cette situation contraste avec la tendance à la hausse constatée dans la plupart des pays producteurs de pétrole, qui traduit le rôle de moins en moins actif du secteur privé comme principal moteur de la croissance en Algérie.

2.1.8 D'importantes réformes ont été mises en oeuvre. Des mesures pour la libéralisation du commerce ont été prises. L'Accord d'association avec l'UE a été ratifié et est entré en vigueur en 2005. Il prévoit une réduction graduelle des droits à l'importation sur les produits industriels sur une période de 12 à 14 ans. Le groupe d'études algérien, le CNES (Conseil National Économique et Social), a estimé en 2003 que les emplois informels représentent 17 % du nombre total des emplois et jusqu'à 22 % si l'on exclut le secteur agricole. Le taux officiel de pauvreté le plus récent a été établi à 12 % en 2000, ce qui est légèrement inférieur aux 14 % enregistrés en 1995. Mais une estimation non officielle communiquée dans le Document-Pays des Nations Unies situe le taux de pauvreté à 6.2 pourcent en 2004. La gestion dynamique de la dette est en train de déboucher sur un apurement progressif des dettes publiques auprès des créanciers du Club de Paris. Des partenariats public/privé dans les secteurs de l'eau et du transport sont en train de se développer. Le secteur de l'éducation est en train de mettre au point un programme de réforme. Un processus de modernisation budgétaire a déjà été lancé. Cependant, le programme de réforme est à la traîne dans les domaines tels que l'accession à l'OMC, la privatisation des entreprises publiques, la modernisation du secteur financier et dans des domaines de la gouvernance tels que la réforme de l'administration fiscale et de l'appareil judiciaire. Malheureusement, l'actuelle montée en flèche des cours du pétrole masque quelque peu le réel besoin de réformes économiques urgentes.

2.1.9 La nouvelle loi sur les hydrocarbures de l'Algérie est une contribution à la libéralisation du secteur. Cependant, elle a été amendée en 2006, de façon à restaurer la majorité de la Sonatrach dans tous les contrats avec des compagnies étrangères. La loi exerce une pression sur la Sonatrach afin qu'elle réponde aux pressions concurrentielles et devienne une organisation plus légère et plus efficace.

## **2.2. L'INCONSTANCE DES VARIABLES BUDGETAIRES**

2.2.1 La forte dépendance au pétrole génère l'inconstance des variables budgétaires, notamment des recettes. L'instabilité macroéconomique traduit l'effet des bouleversements externes qui secouent l'économie. Les fluctuations des termes de l'échange semblent être un déterminant majeur de l'instabilité budgétaire (Banque mondiale 2000) et ceci est particulièrement vrai s'agissant des cours du pétrole en ce qui concerne l'Algérie. Le PIB hors pétrole a montré moins d'instabilité que le PIB total. Plus important encore, la plupart des variables des recettes sont plus instables que les variables de dépenses (**Tableau 2.3**). Ceci tient au fait que les perturbations des cours du pétrole ont un effet immédiat sur les recettes publiques : le volume total des recettes et le volume des recettes d'hydrocarbures ont été plus volatiles que le montant total des dépenses publiques. Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement sont plus stables que le PIB, ce qui est un constat inattendu d'autant qu'une variation supplémentaire des dépenses d'investissement, surtout pendant une longue période d'ajustement, aurait constitué un résultat plus classique. Le fait prévisible est, en revanche, la faible instabilité constatée pour les salaires et traitements (1,0), ce qui indique déjà leur caractère inertiel.

2.2.2 L'analyse de corrélation bivariée révèle une association significative entre pratiquement toutes les variables budgétaires et la croissance par tête d'habitant<sup>16</sup>. Les corrélations simples indiquées au tableau 2.4 présentent des conclusions qui cadrent avec les publications précédentes sur la relation entre les variables budgétaires et la croissance (Gupta et al. 2005). Par exemple, les excédents budgétaires (et le solde primaire) et les recettes (notamment celles des hydrocarbures) sont positivement associées à la croissance par habitant (la plupart de ces variables étant statistiquement significatifs). Dans la même veine, les besoins de financement intérieur ou extérieur et le solde hors hydrocarbures sont négativement associés à la croissance par habitant.

2.2.3 Fait plus important encore, l'analyse de corrélation bivariée confirme le caractère procyclique des dépenses d'investissement et l'importance pour l'Algérie de préserver le Fonds de Stabilisation des Recettes Pétrolières créé en 2000 (voir ci-dessous). La composition des dépenses publiques a une influence sur la croissance : des investissements en capital plus importants sont associés à une croissance plus forte, tandis que des dépenses courantes moins importantes sont associées à des conditions économiques plus favorables. Un rapport-pays du FMI constate également que les dépenses d'investissement de l'État entraînent une augmentation du PIB réel hors hydrocarbures, tandis que ce n'est guère le cas pour les dépenses de fonctionnement (FMI 2005b). Pour sa part, l'analyse de corrélation révèle la

corrélation négative entre les salaires et traitements et la croissance, ce qui indique également leurs tendances inertielles.

La croissance par habitant est une mesure plus conventionnelle utilisée dans l'analyse empirique qui évalue les effets de la politique budgétaire sur la croissance, car il compense le biais introduit par les taux de croissance démographique.

Les coefficients de corrélation sont formellement testés à l'aide de la formule Spearman de corrélation de classement afin d'éviter l'effet des valeurs aberrantes. Le coefficient Spearman de la corrélation de classement peut être utilisé pour obtenir une estimation R et représente une mesure de l'association monotone qui est employée lorsque la répartition des données rend le coefficient de corrélation de Pearson indésirable ou trompeur. Le coefficient Spearman de la corrélation de classement est défini par la formule :

### **2.3. TENDANCES BUDGETAIRES**

2.3.1 La hausse récente des prix mondiaux des hydrocarbures a transformé la situation budgétaire de l'Algérie. Le solde budgétaire global du gouvernement central est passé d'un déficit de 2 % du PIB en 1999 à un excédent de 14 % en 2005. Les recettes budgétaires ont augmenté, passant de 30 % du PIB en 1999 à 41 % en 2005. Les dépenses ont baissé de 31 % du PIB en 1999 à 27 % en 2005, les dépenses de fonctionnement ayant été contenues et un important programme d'investissement public ayant été lancé.

2.3.2 La part des recettes budgétaires générées par les hydrocarbures et celle des dépenses d'investissement dans le budget élaboré par le gouvernement central a augmenté de manière appréciable. La part des recettes des hydrocarbures dans les recettes budgétaires totales a augmenté de 60 % en 1999 à 76 % en 2005. Pendant cette période, la part des dépenses d'investissement dans le volume total des dépenses a augmenté de 26 % à 36 %, traduisant ainsi l'augmentation des recettes générées par les hydrocarbures consacrées aux dépenses d'investissements publics tant attendues. Le PSRE, qui complétait le budget d'investissement de 2001 à 2004, se montait à 7 milliards de dollars (environ 13 % du PIB de 2001).

2.3.3 Le déficit primaire hors hydrocarbures rapporté au PIB hors hydrocarbures est une mesure de plus en plus utilisée pour évaluer la position budgétaire dans les pays exportateurs d'hydrocarbures. Dans les pays exportateurs d'hydrocarbures, les recettes publiques augmentent brutalement pendant les envolées des cours des hydrocarbures. Par conséquent, les positions budgétaires peuvent s'améliorer, même lorsque les dépenses augmentent de manière peu soutenable. Le déficit primaire hors hydrocarbures par rapport au PIB hors hydrocarbures est un meilleur indicateur de la position budgétaire car il dissocie les



dépenses des recettes d'hydrocarbures. Dans le cas de l'Algérie, le déficit primaire hors hydrocarbures du gouvernement central s'est creusé, tombant de 22,5 % du PIB hors hydrocarbures (PIBHH) en 1999 à 29 % du PIB-HH en 2005, témoignant ainsi de l'impact du PSRE et de la première année d'exécution du PCSC.

2.3.4 Toutefois, les importants excédents du compte courant extérieur de l'Algérie laissent supposer qu'une part significative du PIB provenant des hydrocarbures qui a été accumulé pendant la période récente d'augmentation des prix des hydrocarbures a été épargnée. Le solde du compte courant, qui était négatif jusqu'en 1999, est passé à un excédent de 21 % du PIB en 2005. En 2003-05, l'amélioration du solde du compte courant de l'Algérie représentait 82 % du PIB additionnel provenant des hydrocarbures pour cette période.

2.3.5 Les décisions d'épargne/dépenses des pouvoirs publics ont eu un effet considérable sur l'épargne nationale. En Algérie, comme dans plusieurs autres pays exportateurs d'hydrocarbures de la région, les politiques de dépenses publiques ne suivent qu'en partie la forte croissance des recettes des hydrocarbures qui a fait suite à l'augmentation des prix mondiaux depuis 2003.

2.3.6 L'épargne publique en 2003-04 a été dans une certaine mesure une réaction aux dépenses importantes effectuées pendant les premières années d'exécution du PSRE. Le solde budgétaire global s'est accru, passant d'un déficit de 2 % du PIB en 1999 à un excédent de près de 10 % du PIB en 2000. Les dépenses effectuées au titre du PSRE ont ainsi gommé l'excédent en 2002, d'autant que l'accroissement des dépenses a coïncidé avec des diminutions des recettes des hydrocarbures en 2001-02. L'excédent budgétaire global est passé à 14 % en 2005, les dépenses d'investissement ayant été généralement maîtrisées en 2003-05.

#### 2.3.7 *Recettes budgétaires*

Les recettes budgétaires provenant des hydrocarbures ont été instables, à 18 % du PIB (29 % du PIB hors hydrocarbures (PIB-HH)) en 1999 et à 31 % du PIB (57 % du PIB-HH) en 2005, avec un écart type de 10,5 (Graphique 2.4 et tableau 2.2). En termes de PIB-HH, les recettes hors hydrocarbures ont augmenté de 16 % en 1999 à 19 % en 2002. Elles sont tombées ensuite à 17,5 % en 2005, principalement à cause de la baisse des tarifs douaniers à l'importation et de la baisse des recettes tirées de la TVA. L'écart type de ce ratio était de 1,5 en 1999-2005. La composante fiscale des recettes hors hydrocarbures est demeurée assez stable, se situant à environ 10 % du PIB (15 % du PIB-HH) en 1999-2005.

#### 2.3.8 *Dépenses publiques*

Depuis 2002, les dépenses de fonctionnement (récurrentes) ont baissé, passant à 24 % du PIB (35 % du PIB-HH) (Graphique 2.5). La diminution des dépenses de fonctionnement traduisait surtout une baisse des paiements d'intérêt avec la diminution de la dette publique de 89,5 % du PIB en 1999 à 28,5 % en 2005. Une décomposition plus poussée des dépenses de fonctionnement fait apparaître des tendances révélatrices.

L'Algérie consacre une part relativement moyenne et en baisse des dépenses aux salaires, qui constituent un poste très important en termes de transferts et trop peu de ressources aux biens et services (Graphique 2.6). D'une part, la facture de l'État est tombée de 8,6 % du PIB en 1999 à 6,5 % du PIB en 2005, un niveau beaucoup moins élevé que la moyenne des pays de la région MENA qui se situe aux environs de 10,5 % du PIB et est proche des niveaux observés dans les économies en transition comparables de l'Europe de l'Est et de l'Asie centrale qui avoisinent les 7 % (Banque mondiale 2006). Les charges de personnel ont enregistré une légère diminution, en partie en raison du fait que l'emploi au niveau de l'administration centrale n'a augmenté que de 1,3 % en moyenne par an et en partie à cause de la modération salariale.

D'autre part, il y a un contraste marqué entre la part élevée et constante affectée aux transferts (sociaux) —qui se situait en moyenne à 10,4 % en 2000-04—et la part très faible et en baisse affectée aux matériels et fournitures, qui a chuté de 3,9 % du PIB en 1999 à 1 % du PIB en 2005. Ce ratio est largement inférieur à celui des pays comparables et de la région MENA, qui sont bien au-dessus de 5 % du PIB. Le volume important des transferts en rajoute à la rigidité du budget de l'Algérie.

Les dépenses d'investissement ont augmenté de manière progressive, passant de 7 % du PIB en 1999 à 10 % du PIB en 2005 (Graphique 2.5). Elles sont passées de 11,5 % du PIB-HH en 1999 à près de 15 % en 2002 à cause de l'augmentation des investissements publics dans le cadre du PSRE sur la période 2001-04. Il s'en est suivi une pause, qui s'est accompagnée d'une diminution du ratio à 13 %

**\*\*\* Algérie: Composition des dépenses totales (en % du PIB) PIB-HH en 2003-04**

. Au moment du démarrage du PCSC de 2005-09, les dépenses d'investissement ont augmenté de 18 % du PIB-HH en 2005. Le PCSC envisage le maintien d'investissements relativement importants dans les projets d'infrastructures publiques, au secteur du logement et aux secteurs sociaux.

Cependant, les dépenses effectives d'investissement sont inférieures aux allocations budgétaires. Le taux d'exécution des dépenses d'investissement était d'environ 74 pourcent en 2003-05 (se reporter au Résumé Analytique). Les sommes allouées pour les

investissements publics qui ne sont pas dépensées à la fin de l'exercice peuvent être dépensées aux cours des exercices suivants à travers les comptes spéciaux pluriannuels du Trésor rattachés à des projets spécifiques (voir chapitre 4).

## **2.4. GESTION DES RESSOURCES HYDROCARBURES**

Le Fonds de stabilisation des recettes pétrolières de l'Algérie (le FRR) est autorisé à financer indirectement les déficits budgétaires en imputant de façon rétroactive l'amortissement de la dette publique au FRR. Cependant, cette source de financement est en passe d'atteindre ses limites (Encadré 2.1). Les importants besoins de financement résultant du PCSC contrastent avec les montants très modestes effectués par le passé pour l'amortissement de la dette publique pouvaient encore être remboursés par le FRR. Si les règles du FRR sont maintenues en l'état, les autorités publiques devront recourir à l'emprunt en vue de financer le déficit. De façon paradoxale, à moyen terme, il se pourrait que la dette publique augmente concomitamment avec les dépôts croissants logés dans le FRR.

Le Fonds de stabilisation des hydrocarbures de l'Algérie (« Fonds de régulation des recettes »—FRR) a été créé en 2000 dans le but de garantir les dépenses publiques contre les fluctuations des recettes liées aux hydrocarbures. Le FRR est un sous-compte du compte de trésorerie logé à la banque centrale qui accumule une partie des recettes des hydrocarbures. Les autorités auront la possibilité d'effectuer des retraits sur les dépôts du FRR pour absorber un choc défavorable lié aux recettes avant de contracter de nouveaux emprunts ou avant d'être contraints de recourir à un ajustement budgétaire discrétionnaire. Les dépôts sur le FRR représentaient 19 % du PIB-HH à la fin 2005, ce qui indique que le but initial du FRR a été en partie atteint.

Le FRR fonctionne selon des règles qui ont été établies lorsque les prix des hydrocarbures étaient bas. Les règles du fonds prévoient que les recettes des hydrocarbures situées au-delà de l'équivalent de 19 dollars le baril de brut doivent alimenter le fonds. Les ressources du FRR peuvent être utilisées pour amortir la dette publique ainsi que pour financer le budget général lorsque le prix du brut chute en dessous de 19 dollars le baril. La règle concernant les prix est facile à comprendre dès lors que les prix réels ne varient pas considérablement par rapport aux 19 dollars le baril. Cependant, le cours moyen du brut était de 54,6 dollars le baril en 2005.

Les budgets qui sont adoptés conformément à la règle du FRR concernant les prix étaient en déficit. Les déficits budgétaires prévus se sont creusés, passant d'un déficit quasiment nul en 2000, première année du FRR, à près de 16,5 % du NHGDP en 2005, ce qui laisse supposer que les recettes des hydrocarbures effectivement dépensées étaient supérieures

à l'équivalent de 19 dollars le baril de brut. L'amortissement de la dette publique intervenue au cours des exercices précédents a été imputé au FRR, finançant ainsi le déficit budgétaire selon la règle du FRR concernant les prix.

La modification des règles de gestion du FRR requiert l'adoption d'un cadre à long terme permettant de décider chaque année du niveau approprié de dépenses à effectuer à partir des recettes d'hydrocarbures. Une possibilité pourrait être de tableur sur un objectif de préservation du niveau de richesse par habitant provenant des hydrocarbures qui existait pendant une année de base. Ceci suppose qu'il faudrait opter pour une « solution pérenne » pour l'utilisation des recettes liées aux hydrocarbures. Le cadre a été appliqué à l'Algérie en 2004, 2003 étant l'année de base. Une mise à jour effectuée en 2005 a identifié de nouvelles évaluations des réserves prouvées, de nouvelles prévisions de volumes à l'exportation, de nouvelles prévisions de prix des hydrocarbures et de nouvelles prévisions de croissance réelle du PIB-HH (FMI 2005b, Rapport par pays).

***\*\*\* Utilisation par le gouvernement des recettes des hydrocarbures : une analyse de la viabilité au plan budgétaire :***

Le niveau approprié des dépenses publiques effectuées grâce aux recettes des hydrocarbures peut être déterminé à partir d'un cadre de viabilité budgétaire à long terme qui préserve la richesse par habitant provenant des hydrocarbures à long terme. Le cadre est basé sur les estimations des réserves probables établies par U.S. Geological Survey. Il prend pour hypothèse que ces réserves seront épuisées d'ici à 2050, d'après un profil de production projeté. D'autres hypothèses sont adoptées : croissance démographique de 1,5 % par an; taux de croissance réel du PIB-HH de 4 % par an de 2010 à 2050 ; un taux d'intérêt réel de 5 %; une baisse progressive des cours du pétrole à un niveau à long terme de 30 dollars le baril au cours de la période 2015–50 ; et un rapport de 3,8 dollars par mille mètres cubes de gaz à 1 dollar le baril de pétrole. Tous les cours sont exprimés en dollars de 2003.

Dans ce cadre, l'utilisation par le gouvernement de la richesse provenant des hydrocarbures impose de limiter le déficit primaire hors hydrocarbures à 26 % du PIB-HH d'ici 2010. Le ratio diminue progressivement pendant les années situées en dehors de la simulation (du fait de la croissance du PIB). Le revenu provenant de la richesse financière sert à finance entièrement le déficit qui prévaut après 2050.

Ce cadre à long terme déterminerait la part des recettes des hydrocarbures que devrait épargner le gouvernement chaque année afin de maintenir la richesse par habitant provenant des hydrocarbures. Le revenu tiré de la richesse provenant des hydrocarbures comprend le revenu découlant de la richesse financière accumulée par le gouvernement et sa part de

recettes générées par la vente des hydrocarbures produits actuellement. La part de ce revenu que le gouvernement pourrait dépenser serait équivalente au déficit primaire hors hydrocarbures soutenable.

### **2.5. PERENNITE BUDGETAIRE DANS LE CADRE DU PCSC**

Le niveau des dépenses publiques dans les budgets 2005 et 2006 a été approprié pendant l'exécution du cadre à long terme. Les trajectoires estimées des déficits primaires réels hors hydrocarbures dans le cadre des budgets respectifs et des hypothèses raisonnables convergent vers un chemin viable à moyen terme (Encadré 2.2).<sup>18</sup> Le cadre indique que les dépenses substantielles effectuées dans le cadre du PCSC pour 2005–09 sont rendues possibles par l'accroissement des cours des hydrocarbures.

Le cadre doit subir des mises à jour chaque année, avant de fixer les principaux paramètres du nouveau budget. Les autorités devront également continuer d'élaborer un budget pluriannuel qui fournit des prévisions raisonnablement fondées sur les déficits primaires hors hydrocarbures à moyen terme et qui définit également des priorités sectorielles à moyen terme. La viabilité de la position budgétaire dépendra de la convergence des déficits réels vers le chemin soutenable.

Pour éviter les obstacles au financement des niveaux viables de dépenses publiques, le FRR doit être transformé en un compte d'épargne/financement totalement intégré au budget. Les fonds inscrits au crédit du compte représenteraient la totalité des recettes des hydrocarbures, additionnés au revenu financier de l'épargne accumulée. Les fonds portés au débit du compte constitueraient le financement du déficit primaire hors hydrocarbures viable à long terme. Le compte serait également intégré au plan plus global de gestion actif-passif du gouvernement.

Le cadre à long terme proposé pour la gestion budgétaire des ressources des hydrocarbures et les aménagements implicites au FRR obligent toujours à opérer des choix concernant l'utilisation la plus efficace de l'espace budgétaire généré par la portion des recettes des hydrocarbures qui peut être dépensée chaque année. La marge de manoeuvre budgétaire engendrée par la manne pétrolière est très confortable (voir Annexe X). Ce pactole peut être utilisé de différentes façons : augmentation des dépenses publiques, réduction des impôts ou réduction de la dette du secteur public. Les choix entre ces différentes solutions impliquent nécessairement des évaluations rigoureuses des compromis que cela implique. S'agissant de l'option d'une augmentation des dépenses publiques, l'Algérie pourrait affecter ces ressources à une augmentation du capital physique dans le secteur public, au renforcement

de son capital humain et au soutien aux réformes économiques dans le secteur bancaire ou à la privatisation.

L'on prévoit que le taux d'exécution du PCSC (par rapport à des enveloppes budgétaires initialement approuvées) sera de 85 % en 2006 et en 2007, 90 % en 2008 et 95 % en 2009. En outre, les principales composantes des dépenses de fonctionnement ont été projetées comme suit : salaires et traitements : niveau de 2006 = niveau de 2005 + dérapage salarial (2 %) + hausse des salaires (10 %) ; biens et services : niveau de 2006 = niveau d'augmentation des salaires et traitements de 2005 + impact généralement estimé du PCSC sur les biens et services ; transferts : niveau de 2006 = niveau de 2005 (1+ inflation en 2006) + impact généralement estimé du PCSC sur les autres transferts.

### **3 : RELEVER LES STANDARDS DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC :**

Le présent chapitre examine l'évolution de l'investissement public en Algérie et son impact probable sur la croissance économique. Ensuite, il offre un diagnostic approfondi et recommande de fixer des normes supérieures concernant les procédures de programmation des investissements, la préparation, le suivi et l'évaluation des projets notamment le rôle du Centre national d'équipement pour le développement (CNED). Des recommandations détaillées sont présentées dans les sections concernées.

#### **3.1. L'INVESTISSEMENT PUBLIC PENDANT LA DERNIERE DECENNIE**

Le budget d'investissement du gouvernement algérien est assez important. Il représentait environ 10 % du PIB pour la période 2000–04. Cela est à comparer avec un taux de 7,3 % du PIB pour le Maroc pour la période 2000–04 et de 7,5 % pour la Tunisie pour 2001–03 (FMI 2004c, 2005a). Les dépenses publiques d'investissement réalisées ont atteint une pointe de 16 % du PIB en 1993 pour tomber ensuite à un niveau record d'environ 8 % à la fin des années 90. En 2001, l'investissement public a repris de la vigueur et s'est situé depuis dans une fourchette comprise entre 10 et 11 % du PIB. Le ratio des dépenses d'investissement publiques rapporté au PIB hors hydrocarbures a suivi la même tendance

Pendant la période quinquennale à venir, à savoir de 2005 à 09, les dépenses devraient augmenter de manière significative. D'après les prévisions, les investissements devraient dépasser 519 Le budget d'investissement algérien (budget d'équipement) intègre deux principales composantes : (i) la composante liée à l'investissement (investissement) et la composante des opérations en capital. La composante des opérations en capital comprend à la fois les dépenses en capital non gouvernementales, telles que les transferts de capitaux aux entreprises publiques et les dépenses en capital de l'administration comme le programme

spécial de reconstruction. Pour éviter toute confusion avec l'ensemble du budget d'investissement, sa « composante d'investissement » sera désignée dans le présent chapitre sous le nom de « composante projets d'investissement ».20 Ces chiffres surestiment légèrement les dépenses en capital réelles parce que le « budget d'investissement » inclut certaines dépenses affectées à l'entretien et au financement des premières années de fonctionnement des projets, ainsi que des subventions et transactions financières courantes incluses dans la composante « opérations en capital » du budget d'investissement. 500 milliards de dollars (environ 80 % du PIB de 2005). Ce montant comprend le financement autorisé des coûts du PCSC initial (environ 4 700 milliards de DA), ainsi que les coûts résiduels liés aux projets lancés dans le cadre du PSRE avant 2005 (environ 800 à 1 000 milliards DA) 21. Selon le budget 200622

Les dépenses publiques d'investissement devraient augmenter, dans un premier temps, de 16,5 % du PIB hors pétrole en 2004 à 30,3 % en 2006 pour tomber par la suite à 15,5 % en 2009—un niveau inférieur à celui de 2001–03. En pratique, cependant, le taux d'exécution effectif sera vraisemblablement différent. En premier lieu, même si tous les projets du PCSC étaient engagés comme autorisé, leur exécution sera probablement facilitée au cours des 4 à 5 années à venir au lieu d'emprunter la courbe en cloche observée dans les documents budgétaires de 2006. Deuxièmement, comme expliqué ailleurs, le taux d'exécution du PCSC sur la période 2006–09 devrait presque certainement être inférieure à 100 %, si l'on tient compte des retards dans l'exécution. Le lien avec l'activité et la croissance économiques.

Il serait peut-être utile d'examiner les récentes évolutions à travers le prisme de la théorie cyclique élémentaire de Keynes. L'impact réel de l'investissement public sur l'économie algérienne a fait l'objet d'une évaluation rigoureuse par le passé, de même que récemment (Banque mondiale 2004d). La distinction s'opère essentiellement entre production effective et production potentielle. Seul un accroissement du potentiel de l'économie—c'est-à-dire, un changement qui a un impact structurel positif sur sa capacité de production—peut être à juste titre considéré comme de la « croissance économique » et par conséquent, devrait être distingué d'une augmentation de la production dans les limites des possibilités de production globales de l'économie. En bref, si le PIB effectif n'est pas trop proche du PIB potentiel, l'on est en droit d'espérer que tout accroissement de la demande globale—qu'elle soit due à la consommation ou à l'investissement public, à la consommation privée ou à l'effet du solde du commerce extérieur—se traduise par un accroissement à court terme du PIB réel. L'ampleur de cet accroissement dépend de la propension marginale à dépenser. Le

PIB continuera d'augmenter tant que la demande globale ne cesse d'augmenter. Ceci suppose que le PIB réel reste en deçà de son niveau potentiel.

Dans le cas contraire, la pression de la demande se traduira par une inflation plus élevée plutôt que par un accroissement de la production<sup>23</sup>. Dans ce contexte, l'investissement réalisé par les entités publiques et privées—affecte la production réelle au même titre que toute autre composante de la demande globale. Cependant, en termes de formation de nouveau capital, seules les dépenses d'investissement ont aussi un effet potentiel sur le PIB et représentent ainsi une source de croissance réelle de la capacité de production de l'économie. L'ampleur de l'impact sur la croissance dépendra de la rentabilité de l'investissement et du moment où se manifesterait cet impact pendant la durée de la période de gestation.

La double fonction de l'investissement public éclaire deux logiques extrêmes. À l'un des extrêmes, son impact sur la production sera optimal et permanent si les dépenses d'investissement ont une très courte gestation et si tous les investissements ont une rentabilité optimale. À l'autre extrême, son impact sur le PIB sera limité uniquement à l'impact sur la production réelle à travers la demande globale si la totalité de la dépense d'investissement est mal affectée, détournée ou mal utilisée ; et si tel est le cas, le PIB devrait retourner aux niveaux antérieurs, lorsque la dépense d'investissement baisse. Pour un pays comme l'Algérie, la réalité se situe invariablement entre ces deux extrêmes. La rentabilité zéro des investissements est irréaliste. Il y aura un certain impact sur la croissance de la capacité de production, même si l'impact keynésien de l'investissement sur le PIB à travers la demande globale ne peut être totalement dissocié de son impact structurel sur la capacité de production.

Estimations approximatives des services du Ministère des Finances. Pour la « composante projets d'investissement » du budget d'investissement, une comparaison des enveloppes totales des engagements et les dépenses sur la période 1998–2004 confirme cette estimation (les crédits engagés non dépensés d'un montant supérieur à 1 000 milliards dinars).

Toutefois, dans le cadre d'une structure économique ouverte, les pressions de la demande n'entraîneront pas nécessairement une inflation. À titre d'exemple, la forte croissance des importations depuis 2000 pourrait fournir une raison pour le maintien d'un taux d'inflation bas en Algérie. Les autres facteurs seraient la répercussion minimale des prix mondiaux de l'énergie, la poursuite d'une politique de modération salariale et la sous-exécution du budget d'investissement.

Les prévisions antérieures de la Banque mondiale concernant l'impact du PSRE sur la croissance sont probablement trop prudentes. Selon la Banque Mondiale (2004d), « le PSRE



aura un impact positif quoique modéré sur le niveau et le taux de croissance du PIB en rehaussant le taux de croissance de près de 1 % en moyenne pendant la période 2001–05. Après de tels niveaux de dépenses, le PIB reviendra progressivement au niveau de référence, créant ainsi un cycle de croissance très marqué ». En fait, la croissance annuelle pendant la période 2001–04 était plus de 2 % supérieure à la moyenne des années précédentes, au lieu de 1 % comme prévu, ce qui pourrait laisser penser que les prévisions auraient été uniquement vérifiées dans l'hypothèse extrême irréaliste selon laquelle les dépenses d'investissement au titre du PSRE ne constituaient pas une augmentation nette substantielle du stock de capital productif de l'économie.

**\*\*\* *Quelques estimations du rendement global des investissements***

En dehors d'une analyse de la base au sommet effectuée projet par projet, il est possible de glaner des données indirectes sur le rendement global de l'investissement à partir des données du PIB et de l'investissement.

- On constate une variabilité annuelle beaucoup plus importante de l'investissement dans le secteur des hydrocarbures. Les estimations de la Banque montrent un coefficient de variation de 0,44, comparé avec l'investissement hors pétrole (coefficient de 0,27). Il y a également une plus grande variabilité de l'investissement public (coefficient de 0,53) par rapport à l'investissement non gouvernemental (coefficient de 0,18). Cela indique que l'investissement privé, en dehors du secteur des hydrocarbures, a été très stable au cours de la dernière décennie. Cependant, l'investissement public a été également stable pendant les années 90. La variabilité annuelle plus grande sur l'ensemble de la période n'est que la traduction en termes statistiques de l'expansion rapide de l'investissement public après 2000 (avec un très faible coefficient de variation de 0,11 pendant les années 90).

- L'on considère que la variabilité des taux de croissance annuelle provient en grande partie de l'agriculture et de l'industrie manufacturière et, dans une moindre mesure, de la construction. La croissance des services privés est plus stable et les services publics enregistrent un taux de croissance annuel régulier, se tassant autour de 2,5 à 3,5 %. Les fluctuations de la production agricole sont presque un cas typique dans la plupart des pays. Ce qui est moins typique, ce sont les variations prononcées dans la production manufacturière, qui ont d'importantes répercussions sur le chômage. Le déclin général de l'industrie manufacturière (plus de 10 % entre 1995 et 2005) cadre avec l'hypothèse du syndrome hollandais qui se traduit par une perte de compétitivité au plan national associée à des exportations abondantes de ressources naturelles suivie d'une appréciation du taux de change

réel; mais les données empiriques démontrent plutôt que le taux de change réel effectif de l'Algérie est proche de son niveau d'équilibre depuis le milieu des années 90 (FMI 2005b).

Dans la situation actuelle marquée par un taux de chômage élevé et par une production inférieure aux capacités, l'expansion des investissements n'a pas dû s'accompagner d'un resserrement de la politique monétaire afin d'éviter des pressions inflationnistes.

De par sa nature même, l'inflation est contenue par les contrôles de prix sur certains produits alimentaires de base. Les variations des stocks sont exclues des données sur la formation brute de capital au niveau national. Les investissements publics ne prennent pas en compte les investissements des entreprises publiques, qui sont probablement exécutés de façon autonome et pour des motifs commerciaux ou liés au marché.

a/ L'investissement fixe ici ne prend pas en compte la variation des stocks et diffère ainsi des données sur la formation brute de capital local utilisées ailleurs.

b/ Non compris les transferts de capital de l'État vers les entreprises publiques (qui sont incluses dans la « composante opération en capital » du budget d'investissement)

Quid de la rentabilité (coût/avantage) des investissements ? En prenant pour hypothèse une structure invariante de l'économie et une technologie statique, les modèles néoclassiques identifient habituellement l'accumulation du capital comme étant l'unique source de croissance économique dans le moyen terme. Ils estiment le coefficient marginal de capital (ICOR) comme étant une mesure du rendement des investissements agrégés. Toutes choses étant égales par ailleurs, un ICOR moins élevé implique un rendement de l'investissement plus important. Ceci étant, « toutes choses » ne sont jamais égales, notamment dans les pays en développement. Par ailleurs, la production nationale est affectée par nombre d'autres facteurs, notamment les mutations techniques et l'instabilité sociale et, comme mentionné plus haut, par la demande globale. En d'autres termes, l'ICOR est un indicateur très imparfait, qui ne peut au mieux qu'indiquer certaines hypothèses. Néanmoins, les données des décennies écoulées devraient faire l'objet d'un examen succinct.

Par souci de simplicité, la Banque suppose que l'effet sur la croissance de l'investissement commence avec un décalage d'un an et définit l'ICOR annuel comme étant l'investissement pendant l'année  $t$  divisé par la croissance pendant l'année  $t+1$ . Ainsi défini, l'ICOR pour l'ensemble de l'économie chute d'une moyenne de 9,5 pour les quatre premières années, de 1996 à 1999, à une moyenne de 4,7 pour les quatre dernières années, de 2001 à 2004. Chose surprenante, les évolutions dans les secteurs pétrolier et hors pétrole sont presque identiques, l'ICOR hors pétrole atteignant en moyenne 9,1 pour la période antérieure et 4,9 pour les dernières années<sup>26</sup>. Ceci traduit en partie une accélération de la croissance annuelle

du PIB qui, d'un niveau moyen de 2,7 % enregistré pendant les sept années précédentes, passe à un taux moyen de 5,6 % en 2002–04.

Les ICOR supérieurs à 7 dans les années 90 sont trop élevés, lorsqu'on les compare avec les ICOR dans les pays observant de « bonnes pratiques ». Cela pourrait s'expliquer pour l'Algérie, entre autres, par la séparation entre la formulation du budget de fonctionnement et celle du budget d'investissement ; l'inadéquation de l'évaluation économique des projets ; l'absence d'un examen systématique des coûts et des bénéfices des grands projets pendant leur exécution et l'absence d'une évaluation rigoureuse des résultats après l'achèvement des projets. De plus, les considérations politiques influent sur les choix d'investissement par exemple, l'objectif d'une répartition uniforme des ressources pour l'investissement dans tout le pays. Associées à l'abondance relative des ressources budgétaires générées par le secteur des hydrocarbures, ces considérations conduisent à se désintéresser quelque peu du coût d'opportunité et entraînent une certaine complaisance quant aux arbitrages à opérer. Les possibilités d'améliorer le rendement des investissements publiques sont grandes en Algérie ; et en effet, le reste de ce rapport se penche surtout sur les moyens d'y parvenir.

En ce qui concerne l'investissement public, la baisse de l'ICOR de la fin des années 90 au début des années 2000 pourrait être attribuée à de meilleurs investissements publics ainsi qu'à d'autres facteurs également. Au moins trois raisons connexes pourraient expliquer cette baisse. Aucune de ces raisons n'implique nécessairement une amélioration des procédures et pratiques liées aux choix d'investissement du gouvernement et à leur exécution.

- L'amélioration de la situation sécuritaire au cours des dernières années a peut-être réduit une importante source d'incertitude dans l'activité économique. Pendant les années 90, il était difficile d'inciter le personnel de maintenance de haut niveau à visiter des installations situées hors des principaux centres urbains. L'entretien était différé, entraînant une sous-utilisation des capacités. Avec le rétablissement de la sécurité, l'utilisation des capacités est revenue à des niveaux supérieurs.

- L'impact différé et diffus des investissements sur le PIB dans les projets à longue période de gestation, tels que les barrages et les routes, peuvent expliquer l'accélération de la croissance annuelle du PIB hors pétrole au cours des dernières années.

- Enfin et non des moindres, la baisse de l'ICOR a coïncidé avec la diminution du nombre des nouveaux projets d'infrastructure de très grande envergure, principalement les barrages. Ceux-ci sont généralement réputés dispendieux à cause d'une mauvaise affectation des ressources, des défaillances au niveau de l'exécution et des difficultés de financement.

En outre, les éléments attestant de l'amélioration du rendement des investissements publics au cours des dernières années ne sont pas assez probants et ont un caractère largement spéculatif. La baisse de l'ICOR peut bien s'agir d'une illusion statistique imputable à des facteurs autres qu'une meilleure qualité des projets d'investissement et de leur exécution. Ainsi, les importantes augmentations des investissements publics qui sont projetés ne sont pas à l'abri des graves obstacles liés à la capacité.

En utilisant l'hypothèse alternative selon laquelle l'impact sur la croissance est décalé de cinq ans par rapport à l'investissement comme ce serait le cas pour un très grand projet ayant une très longue période de gestation—l'ICOR pour l'ensemble de la période est à peine supérieur à 6, ce qui est un chiffre plus encourageant. Dans pareil cas, cependant, un coût d'opportunité des capitaux investis équivalent à cinq ans devra être ajouté au calcul du rapport coût-bénéfice. Des détails sur les estimations de l'ICOR sont disponibles à la demande d'exécution et à la capacité administrative. Au contraire, comme cela est expliqué à la section ci-après sur l'exécution des investissements, les données indiquent que cela se produit déjà.

### ***\*\*\*La composition sectorielle des dépenses d'investissement***

Les investissements publics ont considérablement varié entre 1999 et 2004, combinant les composantes « opérations en capital » et « projets d'investissement » du budget., les opérations en capital représentaient en moyenne environ 29 % et les projets d'investissement 71 % des investissements publics. Les plans de développement des collectivités locales (Plans communaux de développement, connus sous le nom de PCD) représentaient environ 12 % du montant total des dépenses d'investissement effectivement réalisées, 88 % de ces dépenses allant à des projets gérés au niveau central et à des projets déconcentrés. Parmi les secteurs, les infrastructures ont représenté environ 16 % (22 % de la composante projets d'investissement) ; l'agriculture et l'eau 12 % (16 % de la composante projets d'investissement) ; l'éducation 11 % (14 % de la composante projets d'investissement) ; et le logement 9 % (12 % de la composante projets d'investissement).

Le seul changement majeur intervenu récemment dans la composition sectorielle a été l'augmentation significative de la part du logement. Celle-ci est passée de moins de 4 % des dépenses d'investissement en 1997 à 21 % en 1998. Cela n'a pas été qu'un feu de paille. La construction de logements s'est maintenue à un niveau élevé au cours des années qui ont suivi afin de répondre, entre autres raisons, à l'accélération de la migration intérieure en direction des zones urbaines. Dans les années à venir, l'on prévoit un changement majeur de priorité de l'agriculture et de l'eau vers les autres infrastructures et, notamment au profit du sous-secteur

des routes. Les crédits budgétaires affectés aux secteurs de l'agriculture et de l'eau représentent 12,5 % du budget d'investissement public en 2005 bien en deçà de 16 % des dépenses d'investissement en 2004. Par contre, les crédits budgétaires affectés aux autres infrastructures composent environ 23 % des budgets d'investissement public de 2005, beaucoup plus que les 16,3 % du montant total des dépenses d'investissement publics en 2004. Ces changements seront consolidés à l'avenir, puisque près de la moitié du PCSC et des autorisations de programme pour 2005 et 2006 est affectée au secteur des infrastructures, tandis qu'environ 11 % du PCSC va à l'agriculture et à l'eau. Les enveloppes affectées à l'eau sont sous-estimées par le fait que les projets de dessalement d'eau de mer, financés grâce à des accords de PPP, sont hors budget.

**\*\*\* Exécution des investissements**

Les taux d'exécution globale sont raisonnables. Le taux d'exécution du budget d'investissement est défini comme le ratio des dépenses effectives à la fin de l'exercice budgétaire rapporté au crédit initialement inscrit au budget. Le profil d'exécution optimal est obtenu lorsqu'un taux d'exécution global de 100 % résulte du fait que les dépenses effectives sont égales aux crédits budgétaires affectés à chaque projet, entraînant dans le même temps un taux d'exécution de 100 % pour chaque secteur. Au lieu de cela, si un taux d'exécution global apparemment satisfaisant de près de 100 % résulte d'une combinaison de divers taux d'exécution de projets certains absorbant une part beaucoup plus importante du montant prévu au budget et d'autres beaucoup moins ce dernier cas traduit des problèmes de conception ou d'exécution, ainsi qu'une préoccupation générale concernant l'intégrité du processus budgétaire (Chapitre 4). Dans ce cas, il est souhaitable de pencher non seulement sur le taux d'exécution global, mais aussi sur sa répartition entre les secteurs et les projets. En général, des variations importantes des taux d'exécution des investissements constituent un motif d'inquiétude. Elles indiquent soit que les crédits budgétaires n'ont pas été suffisamment bien analysés à travers le processus budgétaire, que des changements sont opérés en toute opacité lors de leur exécution au niveau sectoriel, ou les deux.

Comme mentionné plus haut, ces chiffres ne tiennent pas compte des dépenses sectorielles classées dans les « opérations en capital » et « non classées ailleurs ».

Pendant la période 1998–2004, le taux d'exécution global du budget d'investissement était proche de 100 % . Ce résultat satisfaisant masque cependant une variation substantielle d'un secteur à l'autre. À titre d'exemple, le secteur des « services de production » (tourisme, poste et télécommunications) ont enregistré le taux d'exécution budgétaire le plus bas sur l'ensemble de la période environ 67 % en moyenne, ce qui pose évidemment la question de

savoir pourquoi les crédits de paiement n'étaient pas ajustés pour tenir compte de ce niveau record de sous-utilisation prolongée des ressources. Dans le secteur de l'éducation et le secteur social, le budget a été exécuté à environ 90 %, bien qu'avec une variation substantielle d'une année à l'autre. Une variation similaire a été observée dans les secteurs de l'eau et de l'agriculture. Dans celui des infrastructures, les dépenses se situent à peu près au même niveau que les crédits de paiement initiaux ; mais encore une fois, ceci n'est qu'une moyenne le secteur a affiché un dépassement important des crédits alloués en 1998–2001, suivie depuis par une sous-consommation des crédits.

Un budget complémentaire est généralement adopté en milieu d'exercice. En outre, l'exécutif en Algérie est habilité à effectuer des transferts à l'intérieur du budget d'investissement total alloué par le Parlement. Les budgets complémentaires prévoient d'ordinaire de nouvelles dépenses ; et pendant la période 2002–04, le crédit budgétaire total est bel et bien resté dans les limites du budget initial. D'après le « budget complémentaire final » (budget complémentaire après transferts entre programmes et projets), les taux d'exécution du budget étaient de 91 % en 2002 et de 85 % en 2003—comparés à 99 % et 92 % sur la base du budget initial. Ces taux révèlent que l'exécution réelle du budget n'a pas été à la hauteur des anticipations telles que révisées.

Au fil du temps, le taux d'exécution des investissements a baissé. Il est tombé de 107 % en moyenne en 1998–2001 à 92 % en 2002–04. En 2004, le taux d'exécution du budget initial de l'exercice 2004 dans le secteur des infrastructures n'était que de 77 % et de 73 % dans le secteur de l'éducation et dans les autres secteurs sociaux. La baisse était surtout due à l'accroissement du budget d'investissement, qui a presque doublé en monnaie locale de 2000 à 2004. Il est presque certain que cette diminution du taux d'exécution sera plus prononcée à l'avenir, étant donné qu'il est prévu un doublement du budget d'investissement de 2004 à 2006. Le budget 2004 (exécuté à 86 %) se montait à 720 milliards DA, contre 1 058 milliards DA pour l'année 2005 (Loi de finances complémentaire) et de 1 348 milliards DA pour 2006 (projet de loi de finances).

Une conclusion importante se dégage de ce constat. La capacité des ministères et institutions de mener à bien des études de qualité, de lancer de nouveaux projets et d'exécuter des dépenses beaucoup plus importantes va augmenter, quoique moins rapidement qu'il n'est nécessaire pour absorber un accroissement aussi important des investissements prévus au budget. Aussi, le gouvernement ne doit-il pas essayer de faire pression pour accélérer l'exécution des projets sans tenir compte des capacités réelles. Au contraire, les tentatives menées dans ce sens n'entraîneront qu'un gaspillage et une utilisation inconsidérée des

ressources. La mise en oeuvre du programme d'investissement devrait au contraire être étalée sur un délai plus réaliste, de même qu'il convient de ne pas réduire le volume global des investissements, mais faire en sorte que des dépenses consacrées à des programmes et des projets bien choisis puissent produire un maximum de rendement et de résultats.

**\*\*\* *Problèmes liés à l'exécution des différents projets***

De très importants dépassements de budget ont été constatés au niveau de différents projets. Le Chapitre 1 a déjà présenté quelques-uns des principaux problèmes d'exécution identifiés dans plusieurs secteurs examinés dans cette RDP. L'Annexe B fournit également des renseignements détaillés sur les problèmes d'investissement au niveau des secteurs. Le Tableau A.4.6 montre que la réalisation des projets du secteur du transport a pris entre 2 et 13,5 ans plus longtemps que cela était initialement prévu. Pour cinq de ces projets, l'exécution a pris 10 ans de plus que prévu. Les retards coûtent cher. Une comparaison des coûts estimatifs et des coûts réels des projets.

Généralement, l'exécution des projets routiers a démarré conformément au calendrier, mais a ensuite progressé plus lentement que prévu.

3.20 Plusieurs problèmes opérationnels subsistent. C'est encore le cas bien que de nombreux problèmes identifiés dans l'étude de 1994 sur la modernisation institutionnelle du secteur des infrastructures aient été traités notamment la simplification des contrôles excessifs et inutiles, l'octroi d'une plus grande marge de manoeuvre aux gestionnaires de projet et l'introduction d'une dose de concurrence dans la passation des marchés. À titre d'exemple, on peut citer les cas suivants :

- Les plaintes concernant « l'inadéquation de l'autorisation de programme » pour beaucoup de projets sont encore courantes. Ceci est déjà ressorti à la faveur d'une enquête de terrain effectuée en 1994. La mauvaise sélection des projets et la répartition des fonds entre une multiplicité de projets amoindrissent les capacités d'exécution des projets. Cependant, ce problème doit être perçu strictement en rapport avec l'adéquation de la conception des projets et avec le réalisme initial du budget alloué. En somme, il apparaît que les secteurs ont été suffisamment financés, mais ceci ne signifie évidemment pas qu'aucun projet ou sous-secteur n'a rencontré de problèmes de financement.

- Pendant la phase d'exécution du marché, le respect des délais est primordial. Pour ce faire, les projets doivent être exécutés dans des délais raisonnables et l'entité d'exécution doit être capable de respecter ces délais. Pendant la phase d'exécution, les retards dans les paiements ont entraîné souvent des difficultés d'exécution. Ici également, un cycle vicieux se

conforte les calendriers de paiement ne peuvent être respectés que si les plans de financement initiaux étaient réalistes dès le départ et si l'entité d'exécution s'en tient au calendrier établi.

- La comparaison des autorisations de programme, (désignés AP) avec les crédits de paiement révèle qu'il ne se posera vraisemblablement aucun problème de déficit de ressources pendant l'exécution du PCSC. La comparaison des autorisations de programme avec les crédits de paiement n'est pas aisée car les autorisations de programme autorisent des projets pluriannuels sans délai limite ; tandis que les crédits de paiement ont un caractère annuel. Au fil du temps, il est cependant nécessaire que s'établisse un certain équilibre entre les autorisations de programme et les crédits de paiement pour garantir une exécution sans difficultés des projets. On compare le total cumulé des autorisations de programme depuis 1998. Le montant total des 28 L'option d'utiliser l'année 2000 comme année de base serait conforme au démarrage du programme d'expansion des investissements. Toutefois, cela ne pourrait pas donner de bons résultats parce que cela concerne un nombre d'années trop autorisations de programme est plus élevé que le montant total des crédits de paiement, chose normale dans les périodes de croissance du budget d'investissement. Ceci étant, l'écart est comparativement important dans le secteur de l'agriculture (et de l'eau) –étant donné que plus de temps a été pris pour exécuter des projets tels que des barrages. Dans ce secteur, sur la période 2000–03, le montant total des crédits de paiement annuels représentait presque la moitié des autorisations de programme annuelles.

- En 2005 et en 2006, les écarts entre les crédits de paiement et les autorisations de programme se sont creusés malgré les augmentations importantes des crédits. La différence entre les autorisations de programme et les crédits de paiement cumulés à partir de 1998 sera égal à 2,5 ans des crédits de paiement pour 2006, ce qui constitue un niveau élevé comparé aux années précédentes. Dans le secteur des infrastructures, cet écart représentera 4,6 ans du crédit de paiement de 2006. Encore une fois, la réaction ne devrait pas être d'accélérer les dépenses pour suivre l'augmentation artificielle des autorisations, mais de programmer les autorisations de programme futures afin d'empêcher qu'elles ne dépassent les capacités ou pire, qu'elles n'engendrent des pressions poussant à compromettre la qualité des projets, à prendre des raccourcis dans la passation des marchés ou à dépenser les ressources de façon prématurée.

En somme, un écart grandissant entre les autorisations et les dépenses effectives peut éroder la crédibilité des autorisations de programme et selon l'ampleur de cet écart, la crédibilité du gouvernement lui-même. En plus du ralentissement des engagements, il serait



souhaitable de passer en revue le portefeuille d'investissement actuel comme recommandé à la section suivante.

### **3.2. UNE SOLUTION POUR L'AVENIR : AMELIORER LE CADRE INSTITUTIONNEL ET DE PROCEDURES :**

Un inventaire de l'expérience en matière d'investissements publics antérieurs est nécessaire pour garantir la bonne exécution du vaste programme que le gouvernement souhaite exécuter pendant la période de 2005 à 2009. Cet inventaire porte sur deux thèmes, le stock actuel d'avoirs publics et le portefeuille de projets en cours. L'Annexe W présente en détail les étapes nécessaires pour dresser un inventaire des problèmes existants.

- Si l'apport du nouveau programme d'investissement s'accompagne d'une utilisation plus rationnelle du stock de capital existant, la réduction du coefficient marginal du capital renforcerait davantage la croissance et l'emploi dans le cadre du nouveau programme. À l'inverse, continuer de consacrer les dépenses à des actifs obsolètes ou sous-utilisés aura pour effet de détériorer l'efficacité du nouveau programme. En outre, le faible poids des dépenses d'exploitation et d'entretien (E&M) dans le budget du gouvernement indique qu'il est nécessaire d'augmenter ces dépenses et d'en assurer une meilleure affectation.

- En dépit de l'existence de données anecdotiques, il n'existe aucun diagnostic clair des principaux problèmes qui se posent dans l'exécution des projets—leur nature, les limites spécifiques en termes de capacité, les raisons des retards—sans parler de ce qu'il faudrait faire pour y remédier. Certains projets ayant accusé de longs retards ont peut-être perdu leur justification initiale. D'autres ont peut-être besoin d'être redéfinis pour tenir compte des changements intervenus. Dans chacun de ces cas, le taux de rentabilité ex-post du projet sera probablement inférieur au taux ex-ante qui a justifié son approbation initiale et, ainsi de l'efficacité attendue des dépenses d'investissement en cours de l'Algérie. réduit. L'année 1998 est utilisée comme année de base uniquement parce que c'est la première année au cours de laquelle des AP ont été exécutées dans le cadre de la Loi de Finances algérienne.

Ceux-ci étaient de 57 % en 2000, de 49 % en 2001, de 47 % en 2002 et de 55 % en 2003. Source : Lois de finances supplémentaires.

Un concept particulièrement utile a trait à la définition d'un « grand » projet. Cette définition est importante non seulement pour l'examen des projets dans le pipeline recommandé ici, mais aussi pour définir l'étendue des activités de la CNED (paragraphe 3.37). Le critère le plus évident est le coût du projet. Un seuil de coût quantitatif doit comprendre un seuil minimal applicable pour tous les projets/programmes, mais aussi des seuils plus élevés définis pour chaque sous-secteur. Lorsque le problème se pose en termes de

coût, il est indispensable de tenir compte non seulement de l'investissement initial, mais aussi des coûts de fonctionnement à prévoir sur la durée de vie économique du projet. Par conséquent, il est nécessaire de mettre en place des procédures fiables pour garantir une estimation réaliste des charges variables et en surveiller l'application pratique dans le but d'identifier « les grands projets<sup>30</sup> ». En plus du coût, certains programmes ou projets peuvent avoir une grande importance pour l'économie nationale même si l'investissement correspondant n'est pas particulièrement important. Plusieurs autres critères doivent être pris en compte.

- En ce qui concerne la réinscription des grands projets en cours, et ce dans le but de prendre en charge l'inflation des coûts des projets en retard d'exécution (ou mal formulés), il conviendrait de demander une évaluation annuelle quand le coût supplémentaire dépasse un certain seuil sur la valeur initiale estimée (e.g. 10%).

- Au plan des procédures, il importe de définir les « grands projets » par secteur car la taille des projets et les autres facteurs importants diffèrent considérablement d'un secteur à un autre. À titre d'exemple, si le seuil de coût pour la définition d'un « grand projet » est fixé à 10 milliards DA, un projet de transport ayant un coût d'investissement de 9,1 milliards DA, une durée de vie économique de 20 ans, et des charges variables annuelles estimées à 50 millions DA serait considéré comme un grand projet. Néanmoins, ce serait également le cas pour un programme de santé en milieu rural représentant un coût d'investissement de 1,1 milliard DA, une durée de vie économique de 20 ans et des charges variables annuelles évaluées à 450 millions DA —car le coût global actualisé est le même, c'est-à-dire de 10 milliards DA pour les deux projets. Il est nécessaire d'engager des consultations entre le ministère des Finances et certains des ministères sectoriels, ce qui souligne encore une fois l'importance de la coopération entre les ministères.

- Il est essentiel de ne pas limiter les activités aux seuls projets. Les programmes d'activités complémentaires visant le même objectif peuvent avoir un impact économique et social considérable et ils peuvent aussi poser de graves problèmes.

- La définition de « grand projet » revêt un aspect à la fois qualitatif et quantitatif. Même s'ils représentent des exceptions, certains « petits » projets peuvent comporter des aspects novateurs. Ils peuvent également présenter des risques pour l'environnement, faire appel à des considérations d'ordre social ou engendrer un risque de corruption de sorte qu'ils méritent le statut particulier de « grands » projets. Il y a lieu de faire appel au jugement en s'appuyant sur des données précises. Il est donc important de savoir qui prend les décisions sur ce qui est un « grand » projet.

• Il faut également faire appel au jugement afin d'empêcher les ministères d'exécution de se soustraire au contrôle en fractionnant de très vastes projets en plusieurs composantes. Non seulement cet expédient va à l'encontre de la logique de la revue, mais elle compromet aussi l'intégrité économique et technique du projet proprement dit. À cet égard, le ministère des Finances se doit de déterminer, en consultation avec la CNED, s'il s'agit d'un fractionnement de projet effectué dans ce but.

Un système d'investissement public efficace requiert l'exécution successive des tâches interdépendantes énumérées ci-après.

- Formuler des stratégies globales et sectorielles.
- Renforcer la préparation, l'évaluation et le criblage des projets.
- Favoriser la programmation des investissements et l'exécution des projets.
- Introduire le suivi et évaluation de sorte que les résultats puissent être répercutés dans le cycle de programmation des investissements.

Il est essentiel d'organiser le processus de prise de décision suivant un ordre chronologique et concevoir des liens systématiques entre la préparation des projets et l'élaboration du budget. L'objectif visé est de s'assurer que les politiques gouvernementales déterminent les programmes de dépenses, que les programmes tiennent compte à leur tour des contraintes financières et déterminent les projets et que les résultats sont utilisés en vue d'améliorer les politiques et la formulation du programme suivant. Ici, une relation itérative s'avère nécessaire, notamment entre la formulation de l'ensemble du programme d'investissement et la préparation des différents projets, afin de s'assurer que le programme intègre en son sein des projets viables, et à l'inverse, que chaque projet est géré et financé de manière adéquate.

### **\*\*\*Formuler des stratégies globales et sectorielles**

La programmation des investissements doit être fondée sur des stratégies sectorielles robustes et à jour. La formulation de programmes d'investissements et la sélection des différents projets doit s'inscrire dans un cadre global qui s'étend au-delà de l'analyse projet par projet. Qu'importe s'il est bien conçu et techniquement viable, un projet est « mauvais » par définition s'il ne cadre pas avec la stratégie de développement global et avec la stratégie pour le secteur. Il convient de noter ici que les stratégies sectorielles ne sont pas synonymes de stratégies des ministères. Cependant, il est essentiel d'établir une coordination étroite entre les ministères au sein d'un secteur donné pour éviter les chevauchements, les déficiences et les effets externes néfastes (notamment sur l'environnement) tout en tirant parti des économies externes potentielles.

L'analyse par la Banque mondiale du programme PSRE a relevé que certains « projets ne semblaient pas s'inspirer des plans stratégiques de développement sectoriel » (Banque mondiale 2004d). Des progrès ont été accomplis depuis lors, mais des améliorations sont encore nécessaires en particulier, la mise à jour de certaines stratégies devenues en partie obsolètes et le renforcement de la coordination entre les ministères.

Chaque ministère doit désormais être tenu de réviser ses documents et plans stratégiques. La plupart des stratégies sectorielles n'ont pas fait l'objet d'une révision systématique depuis plusieurs années. Les ministères devraient confirmer l'existence d'une stratégie complète, à jour et concertée, en sollicitant explicitement l'accord du Conseil des ministres et en diffusant par la suite la stratégie. Là où il n'existe aucune stratégie ou lorsque celle-ci nécessite une mise à jour, le ministère doit formuler un programme de travail de durée limitée afin de préparer, mettre à jour et parachever sa stratégie, et présenter ensuite le programme au ministère des Finances afin de recueillir son sentiment. Encore une fois, même lorsqu'il existe une stratégie robuste et à jour, une stratégie sectorielle cohérente implique qu'elle doit cadrer avec les stratégies des autres ministères appartenant au même secteur. Le ministère des Finances doit assurer l'orientation générale, la facilitation, la supervision et la coordination de ce processus. La finalité à court terme doit être la mise en place d'un ensemble de stratégies complètes et à jour pour chaque secteur de préférence à la fin de l'année 2006.

Celles-ci doivent être conformes à la politique économique, sociale et de développement global du gouvernement. Cet ensemble de stratégies doit recevoir l'aval des plus hautes autorités politiques du pays et être bien diffusée au sein de l'administration et auprès du public. À moyen terme, ces stratégies doivent être intégrées dans le cadre de dépenses à moyen terme qui est en cours de préparation.

L'existence de stratégies sectorielles viables et une coordination intra-sectorielle renforcée devraient devenir des conditions préalables à l'approbation des projets et à l'octroi d'enveloppes budgétaires. Toutefois, le processus budgétaire doit lui-même être conçu pour encourager les ministères d'exécution à élaborer une approche stratégique conforme à la politique du gouvernement. Il serait peu logique de pousser les ministères à mettre au point des stratégies viables à moins que ces stratégies soient dûment prises en compte pendant la formulation du budget. À l'inverse, les ministères ont peu raisons de réclamer des ressources budgétaires s'ils ne sont pas en mesure de démontrer de manière convaincante le lien entre les ressources réclamées avec une stratégie sectorielle approuvée. Dans l'intérêt de toutes les parties concernées et de l'économie algérienne, rendre opérationnel ce lien réciproque devrait

être l'objectif fondamental des futures mesures de réforme. Une argumentation similaire s'applique à l'autorisation des projets.

***\*\*\*Renforcer la préparation des projets***

La situation actuelle. Les ministères d'exécution sont chargés de la préparation des projets. Leur rôle consiste à identifier des projets qui cadrent avec la stratégie du gouvernement, réaliser les études de préfaisabilité et de faisabilité, présélectionner les projets et à formuler l'avant-projet. La préparation des projets est régie par le Décret N° 98-227 en date du 13 juillet 1998. Selon l'Article 6 dudit décret, les projets proposés en vue d'un financement dans le cadre du budget d'investissement doivent être suffisamment « à maturité » pour que leur exécution puisse démarrer pendant la même année. S'agissant des projets gérés au niveau central, cette maturation requiert la satisfaction de cinq conditions : (i) une étude de faisabilité, (ii) les modalités d'exécution envisagées, (iii) les éléments factuels (et non une assertion) attestant que le projet est viable du point de vue économique et social, (iv) les estimations concernant l'impact futur du projet sur le budget de fonctionnement, et (v) les estimations des coûts en devises et les modalités de financement. En outre, l'Article 9 stipule que la documentation technique relative à un projet « à maturité » doit comprendre : (i) un exposé sur sa justification, (ii) une fiche technique présentant les données physiques et financières ainsi que le calendrier d'exécution, (iii) des études de faisabilité et d'impact, (iv) une stratégie d'exécution, (v) des dispositifs de coordination intersectorielle, le cas échéant, (vi) un rapport d'évaluation prospective comparant différentes variantes du projet, (vii) les résultats du processus d'appel d'offres, et (viii) les estimations des coûts en devises et les modalités de financement. Ces conditions sont contraignantes, mais justifiées. Elles aident à assurer que les ressources d'investissement de l'État seront utilisées de la manière la plus rationnelle et la plus efficace pour la réalisation des objectifs de développement. De plus, les dispositions énoncées dans le décret faisaient en partie suite aux pratiques laxistes observées dans la préparation des projets au cours des années précédentes. Ainsi, elles correspondent à l'expérience réelle de l'Algérie.

Le Ministère des Finances et les ministères d'exécution admettent que la pratique actuelle est rarement conforme aux règles formelles. Au regard de l'envergure considérable du PCSC 2005-2009, les difficultés rencontrées par le passé ne pourront que s'accroître si des mesures rigoureuses ne sont pas adoptées en vue d'assurer une application effective des règles liées à la préparation des projets. Plusieurs problèmes doivent être pris en compte :

- De nombreuses décisions de projet ne sont pas fondées sur des analyses socioéconomiques. En effet, seuls les projets financés par des institutions internationales font en général l'objet d'analyses économiques.

- Des études sont rarement effectuées sur les options de projet.

- La règle imposant la publication des résultats du processus d'appel d'offres est fréquemment ignorée.

- L'on a couramment recours à des bureaux d'étude pour effectuer les études techniques sur les grands projets, mais les carences constatées dans ces études ont entraîné dans bien des cas un accroissement des coûts pendant la mise en oeuvre et des demandes prévisibles de marchés complémentaires.

- Les procédures sont inadéquates pour garantir la qualité des études techniques.

- Ni les ministères d'exécution, ni le ministère des finances n'ont suffisamment de capacités techniques pour superviser la qualité de ces études.

« Les contrats de conception et construction » peuvent réduire la durée d'exécution des projets, mais risquent d'accroître les coûts et de favoriser la corruption. Pour améliorer l'exécution du PCSC, un appel d'offres restreint relatif à des marchés de conception et construction a été lancé en novembre 2005 pour le projet d'autoroute est-ouest (927 kilomètres en trois lots, représentant environ 12 % du financement total du PCSC). Des marchés de ce type nécessitent une coordination très étroite. La délégation ne signifie pas abdication de responsabilité et la passation de marché efficace exige une capacité adéquate de négociation et de suivi au niveau du ministère d'exécution ainsi qu'une supervision étroite par les entités centrales. Lorsque le ministère ne dispose pas de ces capacités, il doit engager une entité indépendante qu'il charge d'agir en son nom. Dans tous les cas, les difficultés de préparation des projets indiquées ci-dessus ne peuvent être résolues que par une action résolue visant à améliorer le respect des règles et à développer les capacités permettant de garantir l'observation de ces règles. La nouvelle CNED (se reporter aux paragraphes 3.37 à 3.43 ci-après) peut énormément contribuer à améliorer la sélection, la préparation et l'exécution des projets ; mais la solution à plus long terme réside dans le renforcement des capacités, mais aussi de la responsabilité des ministères d'exécution concernés.

Application effective des règles. Un principe juridique fondamental veut qu'une loi qui n'est pas appliquée n'en soit pas du tout une. Plusieurs raisons expliquent pourquoi les règles sont susceptibles d'être appliquées sans grande rigueur, mais la volonté politique au plus haut niveau est une condition cruciale dans tout pays. Ceci étant, pour qu'une telle condition soit remplie en Algérie, il convient de veiller à l'application systématique des

dispositions du décret 98–227. Des modifications du décret s'imposent également (en premier lieu, pour tenir compte du rôle de la CNED). Toutefois, maintenant que le décret est en vigueur depuis plusieurs années, le moment est peut-être venu de le réviser dans son intégralité, en s'assurant qu'il soit suffisamment conforme à la bonne pratique et en apportant les aménagements suggérés par la revue.

Les actions visant à assurer l'application effective des règlements relatifs à l'investissement doivent être conçues dans deux directions complémentaires. Premièrement, il faudrait renforcer les capacités des ministères d'exécution en matière de préparation des projets. Deuxièmement, des sanctions appropriées et publiques doivent être appliquées en cas de non respect des règles.

- Les activités de renforcement des capacités doivent inclure l'organisation de séminaires, la confection de manuels et la fourniture d'indications concernant les normes générales ainsi que des orientations spécifiques pour chaque secteur. Grâce à ces actions, les capacités en matière de préparation des projets se trouveront renforcées. En particulier, dans le secteur des infrastructures, de l'eau et de l'agriculture, les ministères d'exécution doivent être dotés d'un personnel suffisant pour commander, superviser et examiner les études économiques de projets. Il convient donc de procéder à un examen de leurs moyens en personnel dans ce domaine. Lorsque des déficits de capacité sont observés, il est nécessaire d'élaborer un programme en vue de les combler. Comme indiqué ci-après, la CNED élaborera des manuels de préparation et d'exécution de projet en s'inspirant de l'expérience accumulée au plan international et de la situation particulière en Algérie.

Une section générale sera consacrée à tous les projets et des chapitres détaillés seront réservés à la situation particulière de tel ou tel ministère. À partir de ces manuels, la CNED formulera également, entre autres, un programme de formation du personnel directement concerné au sein des ministères d'exécution. En outre, il fournira, à la demande, des orientations générales pour la préparation et l'évaluation prospective des projets, comme cela a été fait dans différents pays de l'OCDE et dans certains pays en développement.

**\*\*\* Application et illustrations par pays ;Analyse économique :**

- Appuie la prise de décisions sur la base d'une comparaison entre les variantes du projet et en définissant des procédures pour l'organisation des informations disponibles
- Mais : ne peut remplacer un jugement sûr et les facteurs politiques. Aspects de l'analyse des coûts-avantages
- Définition et délimitation du projet
- Identification des résultats quantitatifs et qualitatifs

- Quantification des coûts et bénéfices monétaires et autres
- Calcul des coûts et bénéfices actualisés
- Analyse de sensibilité du bien fondé des différentes variantes. Illustrations par pays
- Royaume-Uni. Le Trésor (Ministère des finances) a publié un « livre vert » d'orientation à l'intention de toutes les directions de l'administration centrale sur l'évaluation économique de tous les nouveaux projets, complété par des orientations générales par département pour tenir compte des besoins individuels.

- Commission européenne. La directive générale 2000/60/EC sur la politique de l'eau stipule, entre autres, que les pays membres de l'Union européenne doivent effectuer une analyse économique de l'utilisation de l'eau à compter de 2004.

- États-Unis. À partir de 1997, un Guide de programmation des investissements (Capital Programming Guide) a été publié par le Service de gestion et du budget (Office of Management and Budget – OMB).

- France. La loi d'orientation des transports intérieurs, promulguée en 1982, exige l'analyse économique dans les transports intérieurs.

- Pérou. Il existe un guide excellent et facile à lire (Guía de Orientación, PRODES, ministère de l'Économie et des Finances) qui comprend aussi bien des chapitres généraux que des chapitre détaillés, comme recommandé ici<sup>2</sup>.

- Des sanctions doivent être adoptées pour garantir l'observation des règlements et prévenir des comportements administratifs pouvant causer des dysfonctionnements. Dans la même veine, l'efficacité dans la préparation et la gestion des projets doit être récompensée. Par conséquent, la responsabilité individuelle d'observer les règles à chaque étape différente de la préparation des projets doit être clairement définie au sein de chaque ministère. Pour être efficaces, les cadres d'incitation doivent être adaptés à la culture administrative du pays concerné. Ainsi, il n'est pas souhaitable d'avancer des recommandations spécifiques ici concernant les récompenses et les sanctions pour l'observation des règles en Algérie.

L'expérience démontre toutefois que les incitations ne doivent pas nécessairement être pécuniaires ou encore qu'elles doivent être particulièrement sévères pour améliorer la performance. Les sanctions non matérielles (par exemple, la désapprobation par les pairs) et les récompenses (par exemple, la reconnaissance publique à travers l'attribution de « prix d'excellence ») ont fait la preuve de leur efficacité relative dans les institutions publiques, particulièrement lorsqu'ils font appel à un dosage entre prix individuels et prix collectifs.

---

<sup>2</sup> Equipe de la Banque mondiale



L'expérience démontre également que l'importance de la récompense et la sévérité de la sanction importent généralement moins que leur célérité et leur prévisibilité.

Les preuves abondent quant à l'utilité d'établir des liens clairs entre l'observation des règles et les conséquences qui en découlent. Les comportements administratifs susceptibles de provoquer des dysfonctionnements se perpétuent toujours lorsqu'ils ne sont pas sanctionnés ; et l'efficacité dans la préparation et la gestion des projets ne se concrétisera pas à moins qu'elle soit récompensée d'une manière ou d'une autre. En Algérie, cela a été confirmé récemment, par exemple à travers l'expérience de la Direction Générale du Domaine de l'État (DGDE). Après plusieurs années d'inaction de la DGDE face aux demandes d'informations sur les actifs sectoriels conformément aux dispositions légales, le financement de l'exploitation et de la maintenance a été suspendu en raison du fait que le ministère responsable n'avait pas fourni les informations requises. En l'espace de quelques mois, les informations ont été fournies et en conséquence, la DGDE est aujourd'hui en passe d'achever son inventaire des actifs appartenant au « domaine privé » de l'État.

Assurance qualité et approbation des projets. Les procédures d'approbation de projets pourraient être davantage renforcées pour garantir la viabilité de projets de très grande envergure et la qualité des études. Pour les « grands projets » (définis ci-après) et les projets ayant une importance particulière du point de vue économique et social, une procédure de validation spéciale doit être mise en place et étroitement coordonnée avec la réforme budgétaire soutenue par le projet de modernisation des systèmes budgétaires (BSM). Cette procédure de validation spéciale est sans précédent. Certains pays de l'OCDE ont établi une procédure en deux étapes pour l'approbation des grands projets, soit par le ministère des Finances ou par un comité interministériel. Dans l'État australien de New South Wales, les projets de grande envergure doivent être approuvés par le ministère des Finances en deux étapes (« en principe » et « approbation finale »), l'approbation finale nécessitant la soumission de modèles financiers détaillés (accompagnés d'une certification indépendante présentant la méthodologie, les hypothèses et les calculs) et une analyse de sensibilité identifiant les impacts sur le compte d'exploitation, les flux de trésorerie et le bilan<sup>31</sup> ». L'encadré 3.2 résume une procédure similaire au Canada. En Algérie, la CNED devrait jouer un rôle majeur.

### **\*\*\* Le rôle particulier de la CNED**

La Caisse Nationale d'Équipement pour le Développement. (la CNED) a été créée dans le but d'aider à traiter les insuffisances dans la préparation et l'exécution des projets qui ont été décrites ci-dessus. La CNED est une entreprise publique autonome à caractère

industriel et commercial créée par le décret 04–162 du 5 juin 2004. La CNED est dirigée par un Conseil d'administration présidé par le ministre des Finances et composé de quatre autres ministres, en plus du ministre directement concerné par la question en discussion, ainsi que des individus choisis pour leurs compétences et leur crédibilité. La direction est confiée à un Directeur général disposant du degré d'autonomie et du niveau de responsabilité digne d'une entreprise gérée de manière professionnelle. Le décret prévoit d'assigner différentes fonctions à la CNED. Cependant, au regard de la nécessité fondamentale d'appuyer la mise en oeuvre efficace du programme d'investissement pour 2005–2009, les autorités publiques ont décidé de concentrer l'action de la CNED sur des fonctions essentielles, à savoir la supervision technique de la préparation, de l'exécution et de l'évaluation des grands projets, et la fourniture d'orientations générales et la facilitation du renforcement des capacités dans les ministères d'exécution.

La CNED a été lancée en septembre 2005 avec la nomination d'un Directeur général qui a sollicité les conseils de la Banque mondiale en novembre 2005 sur les aspects institutionnels, organisationnels, techniques et financiers. La Banque y a consenti à la faveur du dialogue déjà entamé et à la lumière de la fonction qu'occupe la CNED, dans le cadre d'une petite opération d'assistance technique remboursable (RTA). En mars 2006, les premiers résultats de la consultation ont été fournis. On peut citer à cet égard la conception d'une structure organisationnelle et de la dotation en effectif, qui a été approuvée par le Conseil d'administration de la CNED en février et est décrite ci-après. La CNED a démarré ses activités en juin 2006 par l'examen de trois grands projets en cours d'exécution et projette d'être pleinement opérationnelle avant la fin 2007.

La CNED aura une responsabilité technique très étendue. Elle a, entre autres, les missions techniques de : i) fournir un avis préalable sur la viabilité économique générale des idées relatives aux grands projets avant le lancement d'études détaillées et d'autres étapes préparatoires formelles ; ii) confirmer que les procédures prévues par le décret 98–227 sont respectées dans la forme et dans le fonds, avec confirmation obligatoire avant qu'un projet puisse être inclus dans le budget d'investissement ; iii) assurer le suivi des grands projets d'investissement ; iv) conduire la préparation des manuels, guides et procédures destinés aux personnels concernés au sein des ministères d'exécution ; et v) initier des évaluations de projets et de programmes importants et renforcer les capacités d'évaluation au sein des ministères d'exécution.

Dans le cadre de son examen de la préparation de projets, il est prévu que la CNED confirme la cohérence du projet envisagé avec la stratégie sectorielle. S'il manque une

stratégie appropriée, si celle-ci est incomplète ou caduque, la CNED peut formuler des observations dans la mesure où ces facteurs pourraient entraver la préparation de projets économiquement viables. Ceci étant, en tant qu'organe technique, la CNED n'a aucun pouvoir lui permettant de réviser les stratégies sectorielles proprement dites, encore moins de contribuer à leur reformulation. La formulation de stratégies sectorielles relève surtout de la responsabilité des ministères concernés, en consultation les Cette orientation était également important pour éviter les ambiguïtés et les difficultés rencontrées lors des tentatives précédentes pour améliorer la préparation des projets par le biais de la Banque algérienne de développement et plus récemment de la CNED. En particulier, la CNED n'aura aucun rôle dans la gestion directe des projets, ni dans leur financement. À terme, ses fonctions pourraient être étendues à la facilitation et à la surveillance des initiatives de PPP.

L'assistance de la Banque à travers la RTA pourrait être complétée par l'assistance fournie par l'Agence française de développement (AFD), principalement dans les domaines de la conception et de la formation, et si possible, de l'informatique et de la documentation. Les uns avec les autres et avec le ministère des Finances et ces stratégies doivent être approuvées au plus haut niveau de l'État.

L'étendue des pouvoirs de la CNED se limite aux « grands projets » et donc elle ne peut pas à elle seule être responsable de l'amélioration de toute la dépense publique. En quelques mots, ces projets sont définis par des critères quantitatifs et qualitatifs comme mentionné précédemment. Le critère quantitatif du projet (ou programme) est son coût total, notamment les coûts d'investissement initial et les coûts variables estimatifs futurs, accompagnés d'un seuil uniforme et de seuils supérieurs définis secteur par secteur. Les critères qualitatifs peuvent comprendre la nature particulièrement novatrice de certains projets ou programmes ou encore des risques inhabituels découlant du projet. Comme l'application des critères qualitatifs fait parfois appel à un jugement au-delà du domaine de compétence de la CNED, ses activités s'étendent essentiellement à tous les grands projets qui atteignent le seuil de coût total ainsi que tout autre projet ou programme pour lequel le ministre des Finances sollicite spécifiquement l'évaluation de la CNED. Cependant, au niveau local la CNED doit, par exemple, laisser agir des institutions locales telles que les DPAT qui travaillent dans la conception des plans stratégiques sectoriels.

La CNED doit avoir une structure légère. « Légère » ici suppose des chaînes de commandement courtes, une équipe restreinte de personnes hautement compétentes et un mode opérationnel permettant de commander et de superviser rigoureusement les études et les évaluations effectuées par des consultants externes.

- Organisation. Sous l'autorité du Directeur général, un service de l'administration de la CNED devrait appuyer trois services fonctionnels dirigés par des directeurs, chargés respectivement de la méthodologie<sup>34</sup>, de l'examen de la préparation des grands projets et du suivi de l'exécution des grands projets. Une cellule d'évaluation restreinte pourrait éventuellement être transformée en un service à part entière.

- Dotation en personnel. 35 à 40 professionnels environ et un personnel d'appui réduit. Les professionnels comprendront un petit nombre de responsables de tâches, (chargés d'études) formés en économie, possédant de préférence une formation de base en ingénierie, des qualités personnelles et la flexibilité professionnelle nécessaires pour passer d'une tâche à une autre entre les secteurs. Elle sera dotée d'un groupe de spécialistes constitué en pool à partir duquel ils pourront intervenir selon les besoins du moment. Par contre, le suivi de l'exécution des projets nécessitera l'intervention d'experts techniques dans chaque secteur.

- Responsabilité. La vérification externe des opérations financières de la CNED sera assurée par la Cour des comptes. Le contrôle de la déontologie professionnelle, de l'intégrité et de l'utilisation des ressources sera assuré par l'inspection générale de l'État. Ces dispositions s'appliqueront à la CNED autant qu'à toute entreprise publique. Cependant dans ce cas, une « évaluation des évaluateurs » spéciale sera assurée sous forme de vérifications périodiques approfondies de la qualité technique des activités de la CNED par une entité indépendante et externe.

Les activités de la CNED doivent être gérées et supervisées par le gouvernement. Elles entrent dans le cadre d'une entreprise plus vaste portant sur l'amélioration de l'efficacité des investissements publics à moyen terme et de façon durable. Ainsi, même s'il est prévu que la CNED soit en place pendant un certain nombre d'années, son existence se justifie essentiellement pendant , Il est envisagé que la fourniture effective de la formation sera appuyée par l'AFD. Dans cette éventualité, le service la méthodologie de la CNED ne formulera pas ni n'exécutera pas directement des activités de formation, mais mettra à disposition des manuels et autres orientations générales sur lesquelles la formation sera basée et il aidera à superviser les résultats.

L'option d'une structure institutionnelle par secteur a été envisagée, mais rejetée parce que jugée inférieure pour différentes raisons à une structure fonctionnelle. une phase de transition marquant le passage d'un système sans contrôle de qualité effectif vers un système où il existe des contrôles efficaces exercés surtout là où cela est nécessaire, c'est-à-dire dans les ministères d'exécution proprement dits.

**\*\*\*Évoluer vers la programmation des investissements :**

Le budget d'investissement. Le budget d'investissement comprend deux composantes. Premièrement, il y a la composante « investissement » qui comprend les projets d'investissement. Deuxièmement, il y a la composante « opérations en capital » composée des dépenses en capital qui sont souvent financées par des comptes spéciaux du Trésor (comptes d'affectation spéciale). Dans le budget 2006, la composante « investissement » représente 76 % du budget d'investissement et la composante « opération en capital » représente 24 %.

Les projets d'investissement sont classés en trois catégories.

- Le programme d'investissement sectoriel centralisé (programmes sectoriels centralisés, désignés PSC) est géré au niveau central par les ministères d'exécution ou les organismes publics dotés d'une autonomie financière.

- Les programmes d'investissement déconcentrés (programmes sectoriels déconcentrés, désignés PSD) sont gérés au niveau des wilaya, mais ils sont placés sous la responsabilité conjointe du ministère d'exécution concerné.

- Les plans de développement local (plans communaux de développement, désigné PCD) sont exécutés par les administrations locales sur délégation des walis. En 2005, ils représentaient environ 12 % du montant total affecté à la composante « investissement ».

Le budget comprend aussi bien les crédits de paiement (désignés CP) et les autorisations de programme (désignées AP). Ces crédits sont votés par secteur (Annexe C sur la Loi de finance annuelle). L'AP définit le plafond monétaire fixant la limite dans laquelle les ordonnateurs sont autorisés à engager des dépenses. Elle n'est assortie d'aucun délai limite<sup>36</sup>, tandis que les CP autorisent les paiements au cours de l'exercice jusqu'à hauteur du plafond cumulé fixé par le programme correspondant. Comme l'AP représente l'instrument juridique permettant d'autoriser les marchés, elle ne doit être accordée que pour les projets pouvant être lancés ou poursuivis au cours de cet exercice. Dans la pratique cependant, les APs portent parfois sur des projets qui ne peuvent être immédiatement lancés parce que n'étant pas encore totalement conçus. Cependant, les APs sont davantage perçues comme un outil de planification que comme un mécanisme de gestion financière, comme en témoigne le nombre et le niveau élevés des APs dans le budget 2006. Il serait de ce fait difficile de contrôler les engagements. Il serait plus simple et plus transparent de s'en tenir à la logique et aux principes du système en suspendant les APs jusqu'à ce que les projets aient été entièrement élaborés et que les décisions finales aient été prises pour le lancement du projet au cours de cet exercice.

Une liste des projets couverts par des APs est annexée à la décision par laquelle le ministère des Finances attribue les CPs. Dans différents ministères et sous réserve de l'approbation du ministère des Finances, les APs affectées à un projet peuvent être transférées à un autre à condition - L'Article 6 de la loi n° 90-21 (Loi relative à la comptabilité publique).

Dans les documents de budget, les dépenses d'investissement sont classées en neuf « secteurs » économiques, les dépenses en capital étant classées sous des postes spécifiques. Pour les besoins de l'administration du budget, les dépenses d'investissement de chaque secteur sont classées en chapitres en fonction de leurs objets (par exemple, le Chapitre 731 pour les hôpitaux). Ces chapitres sont subdivisés à leur tour en « articles » (par exemple le matériel de radiologie. À présent, la redéfinition de la nomenclature des dépenses de fonctionnement diffère du système de classification des dépenses d'investissement.

Alors que la conception physique initiale du projet n'en soit pas affectée. De plus, les pouvoirs publics peuvent publier un décret d'exécution en vue de transférer les autorisations de programme entre secteurs sans solliciter l'approbation préalable du parlement, pourvu que la limite absolue imposée sur les dépenses d'investissement ne soit pas dépassée. En conséquence, la branche exécutive du gouvernement en Algérie jouit d'un pouvoir discrétionnaire plus large que dans les pays de l'OCDE où les transferts entre crédits budgétaires (ou programmes) au-dessus d'un certain pourcentage du crédit initial doivent être soumis à l'approbation du parlement. Évidemment, cette pratique biaise le processus de programmation et équivaut peut être à modifier les décisions initiales. En effet, dans le cadre du système actuel, rien n'incite réellement le parlement à engager un dialogue sur les choix d'investissement majeur, sachant qu'il n'aura aucun rôle à jouer dans la supervision de leur exécution.

Si des raisons historiques expliquent cet état de fait, la pratique actuelle n'est pas nécessairement conforme aux principes de bonne gouvernance et d'intégrité budgétaire. La question devrait être réexaminée au moment de la mise en place de la nouvelle classification budgétaire dans le cadre du projet de modernisation des systèmes budgétaires en cour de réalisation. Il faut assurer une gestion flexible pendant l'exécution du budget, mais cette flexibilité ne dit pas violer les choix de politique opérés pendant la préparation du budget.

Dualité du budget. Le budget algérien est unifié dans la forme mais il est double dans la pratique. Il y a encore un cloisonnement excessif entre la préparation du budget de fonctionnement (récurrent) et celle du budget d'investissement, ce qui n'est pas propice à une affectation efficiente des ressources (se reporter au Chapitre 4). Les départements de l'ancien

ministère de la Planification qui étaient responsables du budget d'investissement ont été officiellement repris en 1998 par la Direction générale du budget, connue sous le nom de DGB du ministère des Finances. Dans les documents de budget, les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement de chaque ministère sont présentées ensemble, sous les mêmes rubriques. Néanmoins, les services de la Direction générale du budget qui s'occupent des projets d'investissement sont séparés des services s'occupant du budget de fonctionnement. Au sein des ministères d'exécution, la coordination entre les différentes directions chargées du budget de fonctionnement et les directions chargées de la programmation des investissements a souvent un caractère ad hoc et donc inadéquat.

La classification du budget de fonctionnement complique l'analyse du niveau d'investissement. Le budget d'investissement comprend les dépenses de fonctionnement pour les premières années de fonctionnement des nouveaux projets. Il comprend également les postes de dépenses récurrentes affectés à l'entretien. Ces pratiques compliquent l'évaluation du niveau réel des investissements publics, et de ce fait, biaisent l'appréciation de la situation budgétaire et macroéconomique générale. Une réforme de la nomenclature budgétaire et l'amélioration de la coordination entre l'établissement du budget de fonctionnement et du budget d'investissement rendraient inutile ces pratiques.

Un certain nombre de mesures ont été appliquées et sont en cours d'exécution afin d'atténuer les effets de cette dualité budgétaire. Un nouvel organigramme du ministère des Finances a été élaboré et devrait entrer en vigueur en 2006. La Direction générale du budget a été restructurée par secteur et s'occupe à la fois de la composante « fonctionnement » et celle « investissement » du budget. Ainsi, les dépenses de fonctionnement et d'investissement seront classées selon les mêmes principes et groupés par ministère et par programme. Il convient également de noter que l'unification des processus d'établissement du budget n'entraîne pas nécessairement une confusion entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement. Comme cela a été expliqué dans le cas du Royaume-Uni, « depuis la revue détaillée des dépenses entreprise en 1998, les départements sont dotés d'un budget récurrent (fonctionnement) et d'un budget d'investissement séparés. Cette mesure est conforme aux règles budgétaires et freine la tendance à réduire les dépenses d'investissement, dont les retombés ne peuvent être observées qu'à moyen ou à long terme, afin de financier des pressions actuelles<sup>38</sup> » (Direction du Trésor du Royaume-Uni 2006).

L'élaboration du budget d'investissement. Lorsqu'un grand projet est considéré comme étant à maturité (c'est-à-dire prêt à être exécuté), la décision de lancement est prise dans le cadre du processus budgétaire normal (dans la nomenclature des investissements, ceci

est appelé « inscription du projet »). Les ministères d'exécution doivent envoyer leurs demandes de budget au ministère des Finances avant la fin du mois de mai. Ces demandes sont examinées par le ministère des Finances et ensuite discutées à l'occasion de réunions entre le ministère et les organismes d'exécution (ou les ministères d'exécution et les wilayas). Une fois promulguée la loi de finance annuelle, le ministère des Finances communique les décisions relatives à l'affectation des CPs à chaque ministère et à chaque wilaya. S'agissant des autorisations de programme, cette décision donne lieu à la publication dans une Annexe des paramètres physiques des projets ou groupes de projets, de leurs coûts et du calendrier d'exécution, tels que généralement définis lors de la préparation du budget. À leur tour, les ministères d'exécution notifient à leurs cellules rattachées les décisions concernant différents projets.

- Ce processus d'affectation peut prendre beaucoup de temps, provoquant des retards qui ramènent en effet le temps disponible pour l'exécution du budget de 12 à 8 mois<sup>39</sup>. Ainsi, les coûts et les calendriers d'exécution des projets ne sont pas nécessairement fiables et ne sont pas toujours systématiquement revus. La situation concernant les politiques sectorielles est encore moins satisfaisante. Celles-ci sont rarement passées en revue pendant le processus de préparation du budget d'investissement.

- Les programmes déconcentrés et les programmes communaux n'ont aucune responsabilité du tout dans l'exécution des investissements. Les fonds sont simplement affectés de façon discrétionnaire par le wali à différents projets et communes. Les rapports sur l'exécution des investissements par les programmes déconcentrés ne sont pas connus. Une étude pilote pourrait être effectuée à partir d'un échantillon pour évaluer les résultats et identifier les problèmes liés à l'appropriation et à la responsabilité.

- Il n'y a pas d'examen de l'interaction entre le rendement des investissements et l'aménagement du territoire. Une décision sur le lieu d'implantation d'un projet peut être tout aussi importante que la décision sur le type de projet à entreprendre (Helfgott et Schiavo-Campo 1969). Cette assertion est particulièrement pertinente en Algérie, compte tenu de la vaste superficie du pays, de ses caractéristiques démographiques complexes et du peu d'attention accordé par le passé à l'interaction entre les choix d'investissement et l'aménagement du territoire.

La réforme budgétaire en cours évolue dans le bon sens. Le Chapitre 4 décrit les principales composantes de la réforme des procédures d'établissement du budget. Renforcer les procédures d'établissement du budget d'équipement est une des composantes essentielles



de la réforme budgétaire actuellement conduite par le ministère des Finances. Ses principales problématiques sont présentées ci-après. Plusieurs recommandations suivent :

- La procédure d'organisation de l'élaboration du budget et de la programmation des investissements n'est pas encore conçue. Elle doit comprendre l'élaboration d'un cadre sectoriel de dépenses à moyen terme, agrégé par secteur ou par ministère.

- Les liens entre le plan d'investissement à moyen terme, les CPs et le système actuel des APs méritent d'être précisés. La préparation de programmes de dépenses pluriannuels ne doit pas conduire à l'abandon du système des APs. S'ils sont réalistes, ces programmes constituent un outil précieux pour la gestion du budget d'investissement et pour le contrôle et le suivi des projets pluriannuels.

- Le rôle respectif des différents instruments de programmation pluriannuels doit être clairement défini. Les rôles pourraient être éventuellement répartis comme suit : (i) Les plans d'investissement à long terme auraient le statut d'une annexe technique à la stratégie du ministère. Cette annexe serait régulièrement mise à jour. (ii) Un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) pourrait comprendre des objectifs budgétaires globaux et des projections de dépenses par secteur ou par ministère d'exécution. (iii) Le CDMT glissant et son annexe technique relative à l'investissement seraient inclus dans les documents annuels de budget.

En général, au moment de l'évaluation prospective des projets d'investissement, il convient d'examiner systématiquement les possibilités de partenariats public-privé (PPP) ou d'autres formes de participation du secteur privé . Plusieurs principes s'appliquent ici :

- Ces projets ne doivent pas être programmés séparément des autres projets d'investissement public.

- Toute activité donnant lieu à l'utilisation de deniers publics doit être examinée et programmée de manière intégrée. Elle doit être conforme aux politiques gouvernementales et sectorielles globales.

- Les projets exécutés dans le cadre d'accords de PPP doivent être pris en compte dans la stratégie sectorielle et des plans d'investissement à long terme.

- Les inconvénients des accords de PPP sur le budget et la gestion doivent être soigneusement évalués.

Améliorer l'exécution des projets. Les ministères d'exécution sont chargés du choix et du contrôle des projets (maîtrise d'ouvrage), mais ils délèguent la responsabilité de l'exécution (maîtrise d'oeuvre) à des entités autonomes ou dans certains cas aux walis. La gestion des projets est souvent confiée à une entité d'exécution, sous la supervision du ministère concerné. En Algérie, ces entités sont soit des établissements publics à caractère

administratif, connus sous le nom d'EPA) ou des établissements publics à caractère industriel ou commercial, connus sous le nom d'EPIC). Ces établissements publics à caractère administratif jouissent d'une plus grande autonomie que les établissements publics à caractère industriel ou commercial. Ils ne sont pas soumis aux règles habituelles régissant les dépenses publiques et la gestion du personnel, quoique certaines limites s'appliquent aux salaires. En théorie, les EPIC sont surtout financés par leurs propres ressources, mais ce principe n'est pas systématiquement appliqué.

Il est généralement recommandé une séparation entre les fonctions de maîtrise d'ouvrage et de gestion. Ceci étant, l'expérience au plan international démontre que l'octroi d'une autonomie accrue aux entités d'exécution doit aller de pair avec le renforcement des obligations de communication de rapports, de la responsabilité et du contrôle de la gestion. Ainsi, plusieurs pays de l'OCDE ont créé des organismes quasi-autonomes à la fin des années 80 et 90 ou ont accordé un degré d'autonomie accru aux établissements publics existants dans le but d'améliorer la productivité et l'efficacité dans la fourniture des services publics. Cette démarche a en effet entraîné des gains d'efficacité, mais n'est pas allée sans susciter de sérieuses préoccupations concernant le manque de responsabilité et les risques de corruption (Encadré 3.3). Le principe fondamental est celui généralement admis, à savoir qu'une autonomie renforcée doit aller de pair avec une responsabilité accrue.

***Les organismes quasi-autonomes suscitent des inquiétudes dans les pays de l'OCDE***

Les pays de l'OCDE ont créé des organismes d'exécution dotés de différents degrés d'autonomie afin d'améliorer le rendement et l'efficacité des entités ayant des fonctions spécialisées. Il existe plusieurs variantes (structures de gestion différenciées qui permettent la spécialisation des fonctions et une meilleure concentration sur les besoins des citoyens ; l'autonomie de gestion ; et un cadre de contrôle différencié qui permet à l'entité d'échapper à des règles administratives et financières pesantes. Parmi les raisons « cachées », figurent des réactions à un environnement politique particulier et des efforts visant à contourner les règles de rémunération au sein de la fonction publique.

Des préoccupations spécifiques ont vu le jour concernant ces formes d'organisation. À titre d'exemple, une structure de gouvernance suprême responsable est difficile à mettre en place. La souplesse des règles de gestion financière et du personnel a occasionnellement entraîné un relâchement des contrôles financiers et de la gestion et une iniquité à tous les niveaux de la fonction publique. L'on constate souvent peu de réceptivité aux changements de mission et d'affectation du budget. L'amélioration de la gestion des organismes d'exécution

dépend de plusieurs conditions. La répartition des rôles et des fonctions entre le Conseil d'administration, le directeur général et le ministre doit être clairement définie.

Le processus de nomination, les niveaux de rémunération et les qualifications professionnelles des directeurs généraux et des autres membres du personnel doivent être justifiables et transparents. Les dispositions concernant la communication de rapports doivent être rigoureuses (par exemple, des plans d'activité et des rapports annuels comprenant un examen des activités, une comparaison entre la performance et les objectifs visés, l'activité commerciale et la stratégie future<sup>3</sup>).

Un certain nombre d'autres mesures ont été récemment mises en oeuvre afin de faciliter l'exécution du budget d'investissement et surmonter les retards dans l'exécution des projets. Ainsi, une procédure de report des crédits de paiement non dépensés à la fin de l'exercice budgétaire, dans certaines limites, a été instaurée. Sur autorisation du ministère des finances, les unités dépensières transfèrent vers un compte spécial les crédits budgétaires non utilisés. Toutefois, s'il est vrai que l'annulation de tous les crédits non utilisés à la fin de l'exercice budgétaire serait une mesure trop rigide pour les projets d'investissement, l'on devrait analyser rigoureusement si cette procédure de report est susceptible de créer des difficultés dans le suivi des dépenses, de masquer une mauvaise gestion des projets en transférant les fonds non dépensés vers les comptes d'affectation spéciale, de réduire la transparence budgétaire et de favoriser la corruption.

Suivi et évaluation. En Algérie, le suivi se borne au contrôle financier effectué par le ministère des Finances. Le suivi technique (ou physique) exercé par les entités d'exécution est inconnu ou au mieux insuffisant (se reporter au paragraphe 3.59). Les résultats des projets et programmes ne font pas l'objet d'un suivi régulier. Il n'existe aucune évaluation a posteriori permettant de comparer ce qui était prévu avec ce qui a été réalisé et encore moins de comparer le coût-avantage ou l'efficacité avec la situation réelle<sup>40</sup>. Avec l'expansion des investissements publics, le moment est venu d'instaurer une évaluation régulière des résultats.

De nouvelles procédures sont nécessaires, notamment pour le suivi, l'exécution et l'évaluation des projets. Les organismes d'exécution assurent une évaluation technique insuffisante, car plusieurs défaillances sont constatées au niveau des données, les rapports ne sont pas largement diffusés, et les mécanismes de traitement des rapports sont obsolètes. Plusieurs changements sont nécessaires :

---

<sup>3</sup> . Adapté de OECD, Distributed Public Governance, 2002

Le coût-avantage a trait aux coûts unitaires des résultats (outputs) du projet. L'efficacité renvoie à l'impact plus global des résultats sur l'objectif économique et social du projet ou programme.

- Elaborer des procédures pour assurer le suivi physique des projets du PCSC et identifier les problèmes en temps opportun. Compte tenu des failles des systèmes de données et d'information, des indicateurs de suivi simples doivent être conçus pour les programmes pilotes tout en mettant en place un système complet de suivi et de communication de rapports sur la performance, y compris un ensemble de véritables standards et objectifs cibles.

- Il est essentiel que les indicateurs de performance soient peu nombreux, clairs et être en rapport direct avec le sujet traité. Une forte tentation est à éviter, celle qui consiste à surcharger le système de suivi de la performance avec une multiplicité d'indicateurs divers qui débouchent sur l'établissement de longs rapports et des lourdeurs bureaucratiques sans que cela n'aboutisse à des résultats réels. L'expérience démontre qu'il est au moins aussi important de savoir comment les indicateurs sont définis et par qui que de connaître la nature des indicateurs qui sont effectivement utilisés.

- Il est nécessaire de prévoir des mesures d'incitations destinées à encourager la communication de rapports. Il est recommandé que le report des crédits de paiement non utilisés du PCSC soit effectué uniquement après la publication des rapports d'exécution.

- Chaque ministère et chaque wilaya doivent préparer dans les délais requis un rapport semestriel d'exécution des investissements, comprenant :

- des données financières complètes regroupant toutes les dépenses d'investissement issues du budget, des comptes d'affectation spéciale et des autres comptes ;

- le suivi physique des projets d'une certaine envergure afin d'identifier les problèmes et les mesures correctives. La CNED et le Commissariat au Plan récemment transféré au ministère des Finances ont également un rôle majeur à jouer à cet égard.

- des données sur les projets d'investissement exécutés dans le cadre d'accords de PPP

- Quoique le rôle de la CNED se limite aux « grands projets », l'organisme peut également fournir aux ministères une orientation générale dans l'évaluation des projets. L'évaluation ex-post doit être effectuée par le ministère d'exécution responsable, sous la direction et le contrôle du ministère des Finances. La CNED et, peut être le Commissariat au Plan récemment mis sur tutelle du Ministère de Finance, pourraient diriger la formation dans le but de renforcer les capacités au sein des ministères d'exécution.

- Enfin, l'évaluation ex-post est une perte de temps si les résultats ne sont pas repercutés dans le processus budgétaire. À cette fin, il est recommandé qu'un groupe de

réflexion soit créé afin d'identifier les modalités proprement algériennes d'un dialogue systématique sur les résultats.

Une aide extérieure doit être fournie aux autorités algériennes afin de leur permettre de mettre au point un système de suivi et d'évaluation systématique. Entre autres, cette aide pourrait inclure : (a) la participation d'experts internationaux à la définition d'indicateurs de performance et de procédures de suivi pertinents ; (b) une assistance pour la formulation d'un programme de formation, à la fois générale et « à la carte », pour les responsables gouvernementaux qui sont supposés exécuter ce programme ; (c) l'appui à des études d'évaluation pilotes en coopération avec le service de suivi et évaluation d'un pays de l'OCDE ; et (d) l'appui pour l'élaboration de procédures détaillées pour l'évaluation des projets d'investissement dans plusieurs secteurs.

## **PARTIE II / LA POLITIQUE DES DEPENSES PUBLIQUES EN ALGERIE /**

### **Chapitre 3 : 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 2007<sup>41</sup>. 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)<sup>1</sup> .

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

---

<sup>1</sup> 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.<sup>45</sup> 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 faible<sup>46</sup>. 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 règlement<sup>48</sup>. 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 globales<sup>49</sup>. 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 <sup>49</sup> 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**

Ce chapitre commence par une évaluation des performances du secteur des transports en termes de patrimoine d'infrastructures ainsi que d'efficacité dans l'allocation des ressources et les capacités techniques par rapport aux normes régionales. La deuxième section décrit les dispositions institutionnelles dans le secteur, y compris les responsabilités respectives du ministère des Transports, du ministère des Travaux publics et des entreprises et établissements publics. Elle passe en revue l'état d'avancement des stratégies sectorielles reflétées dans les schémas directeurs sous-sectoriels. La troisième section se penche sur les dépenses publiques dans le secteur, plus particulièrement sur les impacts de la politique d'investissement sur les infrastructures et les dépenses en cours. La quatrième section dépeint la situation budgétaire des entreprises et établissements publics du secteur. Des recommandations sont proposées dans la dernière section. L'analyse est complétée par un diagnostic de chaque sous-secteur :

#### **2.1. PERFORMANCES DES SECTEURS DE TRANSPORTS ET DES TRAVAUX PUBLICS :**

En matière de patrimoine d'infrastructures, l'Algérie soutient bien la comparaison avec les autres pays de la région. Toutefois, certains goulets d'étranglement freinent encore les mesures prises dans le secteur pour faire face aux besoins économiques et sociaux. Des investissements considérables ont été consentis pour construire des infrastructures de grande ampleur dans le domaine des transports, reflétées par des indicateurs positifs de densité du réseau. L'Algérie compte 107 000 km de routes (dont 72 % sont revêtues) ; 4 940 km de voies ferrées ; 10 ports commerciaux le long de la côte ; 11 aéroports internationaux et 22 aéroports nationaux. À moins d'1 million d'unités de trafic par km (schéma 5.1), les chemins de fer sont loin d'être utilisés à leur pleine capacité. De nombreux aéroports connaissent la même situation : 3/4 d'entre eux enregistrent moins de 10 mouvements d'aéronefs par jour. Certains goulets d'étranglement perdurent ; par exemple, l'encombrement chronique de la route reliant les grandes villes du Nord. Le projet d'autoroute est-ouest d'une longueur de 1 260 km devrait permettre de régler ce problème mais à peine 125 km sont en service et seulement 169 km sont en cours de construction. La croissance démographique et l'urbanisation pèsent lourdement sur les infrastructures de transport en zones urbaines, notamment à Alger où la construction du premier métro a été lancée en 1982 pour finir, selon les prévisions, en 2008.

Toute référence au secteur des transports couvre les activités du ministère des Transports (transport maritime et ports, aviation civile et aéroports, chemins de fer, transports urbains et transport routier) et celles du ministère des Travaux publics (secteur routier et investissements dans les infrastructures aéroportuaires et portuaires).



Le secteur des transports et travaux publics a fortement souffert de la crise sécuritaire de la décennie 1990. L'Algérie a connu une grave crise de violence et de terrorisme liés aux mouvements fondamentalistes extrémistes. Cette crise sécuritaire a eu un impact important sur le secteur des transports que ce soit sur le choix des modes, l'impossibilité d'installer des chantiers d'entretien routier dans de nombreuses régions, ou par les dégâts directs causés aux infrastructures, notamment dans le secteur ferroviaire.

Le manque d'entretien et les retards technologiques entraînent un vieillissement des équipements. En 2003, seul 39 % du réseau routier était signalé en bon état. L'insuffisance d'entretien régulier porte particulièrement préjudice aux routes rurales dont 70 % sont dans un état jugé moyen ou mauvais. Le matériel roulant ferroviaire prend de l'âge et a besoin d'être rénové : la Société Nationale des Transports Ferroviaires (SNTF) rend compte d'un taux de disponibilité des locomotives de 53 % en 2004.

L'obsolescence des installations portuaires ne permet pas une exploitation performante alignée sur les normes internationales actuelles. Le terminal de conteneurs d'Alger ne peut pas offrir plus de 7 déplacements par grue à l'heure, alors qu'un terminal moderne équipé de grues portiques permet entre 15 et 45 déplacements à l'heure. Or, le bassin économique d'Alger a cruellement besoin d'un terminal de conteneurs de calibre international pour faire face à la croissance de son trafic. S'agissant des aéroports, le ministère des Travaux publics signale qu'en moyenne les pistes n'ont pas subi d'entretien adéquat depuis 15 ans alors que la norme de sûreté acceptée à l'échelle internationale est de 10 ans.

Les services de transport affichent des performances disparates dont certaines freinent la croissance et la productivité d'autres secteurs économiques. La qualité, la régularité et les coûts des services de transport ont un impact direct sur la productivité de l'économie car ils sont au centre de la chaîne logistique. D'une part, des améliorations importantes ont été apportées à la manutention des marchandises par les entreprises portuaires algériennes, le temps de rotation moyen par navire étant passé de 5,5 jours en 2003 à 3,2 jours en 2004 (chiffres fournis par le ministère des Transports). Le temps d'attente des porte-conteneurs dans les ports algériens est également encourageant, en moyenne 6 heures en 2004 par rapport à l'Afrique ou l'Europe où la moyenne est de 48 et 2 heures, respectivement.

D'autre part, la durée d'entreposage des marchandises dans les ports algériens en raison de retards à la douane était de 12 jours en moyenne (contre 3 au Maroc) et pouvait aller jusqu'à 44 jours en 2001 tel qu'indiqué dans le rapport Evaluation du Climat de l'Investissement de la Banque mondiale (2006a). Le secteur ferroviaire présente une efficacité technique relativement faible : les indicateurs de productivité relatifs à l'infrastructure, au

personnel, aux locomotives, aux wagons à marchandises et aux voitures de passagers sont deux à trois fois inférieurs à ceux observés en Tunisie et au Maroc (Graphique 5.1). Ces carences augmentent considérablement les coûts des biens et des services. De même, certains goulets 55 Les chiffres sur le temps d'attente par porte-conteneurs ont été fournis par le Ministère des Transport (2005). À noter que ces chiffres paraissent optimistes par rapport à l'impression des usagers.

## **22. CADRE INSTITUTIONNEL ET STRATEGIE SECTORIELLE**

### **Cadre institutionnel**

La fourniture d'infrastructures et de services de transports est répartie entre le ministère des Transports et le ministère des Travaux publics. Le ministère des Transports est responsable de l'orientation générale, de la planification, de la réglementation et de la supervision des activités visant au transport des biens et des passagers par voie terrestre (routes ou chemins de fer), par mer ou par air. Il est également chargé de la planification, de la conception, de la construction et de l'entretien des infrastructures ferroviaires. Le ministère des Travaux publics est responsable de la planification, de la conception, de la construction et de l'entretien des infrastructures routières, portuaires et aéroportuaires.

Pour l'heure, la participation du secteur privé se limite à l'exploitation de quelques services de transport. Depuis la fin des années 80, le cadre juridique et réglementaire a été considérablement modifié pour encourager la participation du secteur privé dans les infrastructures et services de transports.

La loi 88-17 sur les transports terrestres a introduit la déréglementation des services routiers. La loi 98-06 sur l'aviation civile a en partie libéralisé les services de transport aérien et ouvert la voie pour les concessions aéroportuaires. De même, la loi 98-05 sur le transport maritime a adopté le modèle dit de « port propriétaire<sup>58</sup> » (Landlord Port). Malgré les efforts déployés récemment par le gouvernement pour appliquer les réformes sous-jacentes prévues, il n'y a eu aucune concession d'infrastructure dans le secteur des transports<sup>59</sup>. La concession de l'aéroport d'Alger prévue pour 2002 a échoué en l'absence de proposition acceptable. De même, la concession de l'autoroute est-ouest n'a pas suscité un grand intérêt.

Le modèle de « port propriétaire » assigne les fonctions de réglementation, planification et utilisation du terrain aux organismes publics tandis que la prestation des services se fait sur la base de la concurrence entre les entités commerciales..

À ce jour, le seul cas de financement par le secteur privé dans les infrastructures de transports est une entreprise conjointe pour la construction d'un terminal à conteneurs dans le port de Bejaia. Portek, compagnie singapourienne, détient 49 % des actions (les dispositions

juridiques et réglementaires n'autorisent pas une compagnie étrangère à détenir plus de 49 % des actions).

Finalement, ces deux projets ont donc été financés sur le budget de l'Etat. Actuellement, grâce aux nouvelles déréglementations, le secteur privé assure la prestation de quelques services de transport. Il s'agit essentiellement du transport routier urbain et interurbain, secteur dans lequel les opérateurs privés ont pris de plus en plus de parts de marché aux opérateurs publics. En 2004, le secteur privé détenait 97 et 93 % des capacités publiques de transport des marchandises et des voyageurs, respectivement. Les opérateurs de bus privés à Alger ont une capacité quatre fois plus importante que celle de l'ETUSA, l'opérateur public. En 2004, le secteur privé représentait 30 % du transport aérien international et 93 % des parts du marché du transport maritime hors pétrole.

Le Ministère des Transports a formulé des projets de réformes en vue d'obtenir des services de transports plus efficaces par rapport au coût. Le ministère a préparé une « feuille de route » qui ouvre la voie à des réformes institutionnelles dans chaque sous-secteur. Les principes au centre de ces réformes font l'objet de l'encadré 5.1. Ces réformes suivent trois axes stratégiques :

- Réorganiser le marché des services de transports en vue d'introduire la concurrence et augmenter la participation du secteur privé.
- Recentrer le Ministère des Transports sur ses attributs essentiels.
- Etablir des dispositions réglementaires et des instances de régulation, notamment dans le transport maritime et le secteur portuaire, ainsi que dans l'aviation civile et dans les aéroports.

Réorganiser le marché des services de transports et introduire la concurrence et la participation du secteur privé

L'État devrait être dessaisi des activités commerciales. Dans la mesure du possible, la concurrence devrait être introduite entre les opérateurs commerciaux, ainsi qu'un certain degré de participation du secteur privé. Dans le secteur des ports, le modèle du « port propriétaire » doit être appliqué. Le transport aérien devrait progressivement s'ouvrir à la concurrence et à la participation du secteur privé, et le secteur privé devrait également prendre part à l'exploitation des services aéroportuaires. Les activités commerciales dans le secteur ferroviaire devraient s'effectuer sur le mode de la concurrence sans intervention de l'État. Les obligations du secteur public devraient être établies distinctement et compensées par des subventions dans le cadre d'un contrat avec l'État. La gestion de la société des chemins de fer devrait être considérablement améliorée. Des autorités organisatrices des transports urbains

devraient être établies d'abord à Alger, ensuite dans les grandes villes. Elles devraient être chargées de la planification, du financement et de la coordination des transports urbains. Le secteur privé devrait participer progressivement à l'exploitation des services portuaires, aéroportuaires, et assurer l'exploitation du métro d'Alger et des tramways dans les grandes villes.

Recentrer le ministère des Transports sur ses attributs essentiels :

Le ministère des Transports devrait s'attacher à remplir ses responsabilités essentielles telles que la politique générale des transports et la planification, et les fonctions régaliennes telles que la construction d'infrastructures et la police du domaine public. La planification dans son ensemble devrait être décentralisée en tenant compte de la rentabilité économique des investissements, en privilégiant l'entretien et la préservation du patrimoine d'infrastructures et en encourageant une meilleure coordination entre les modes de transport.

Permettre la régulation et l'établissement de dispositions réglementaires Des organes de régulation autonomes et indépendants devraient être créés afin de superviser l'exploitation des services de transport, notamment quand il s'agit d'opérateurs privés.

### **2.3. CARACTERISTIQUES GENERALES DES DEPENSES PUBLIQUES :**

Les investissements publics récents dans le secteur des transports ont été d'une bonne ampleur, mais suivant une tendance pro cyclique. Entre 2001 et 2004, les investissements publics dans le secteur des transports en Algérie se sont élevés en moyenne à 1,4 % du PIB (soit 2,1 % du PIB hors hydrocarbures). Cette situation soutient plutôt bien la comparaison avec les 15 pays de l'Union européenne, qui sont arrivés à une moyenne de 1,2 % du PIB ces dix dernières années (Carruthers 2004). La tendance des investissements publics dans le secteur des transports suit une courbe cyclique. S'élevant au départ à 1,4 % du PIB en 1994 (soit 1,8 % du PIB hors hydrocarbures), les investissements publics dans le secteur des transports ont été en moyenne de moins de 1 % du PIB au cours de 1994-2000 (soit moins de 1,4% du PIB hors hydrocarbures). Cette période pendant laquelle les investissements ont chuté peut s'expliquer par les restrictions budgétaires générales. Par la suite, depuis 2001, la politique budgétaire ayant retrouvé une tendance expansionniste avec le PSRE, les investissements publics ont repris avec force dans le secteur des transports. Malgré cette tendance, les efforts consentis dans le secteur des transports ont été significatifs au cours des années. De 1992 à 2004, la part d'investissement budgétaire allouée aux infrastructures de transports s'est constamment maintenue au-delà de 12 %, excepté 1998, 2000 et 2004.

Ne sont pas inclus les investissements à la charge des wilayas et des communes dans leurs propres réseaux routiers (les données ne sont pas disponibles). Toutefois, l'entretien des routes nationales n'est pas inclus.

En conséquence, les investissements dans le secteur des transports ont augmenté avec le PSRE et vont continuer d'augmenter dans le cadre du PCSC. Au cours de 2001-2004, le PSRE a alloué à de grands investissements dans le secteur des transports 21,5 % de l'enveloppe totale de 7 milliards de dollars (outre les autres programmes d'investissements en cours). D'où la moyenne de 1,4 % du PIB (2,1 % du PIB hors hydrocarbures) constatée pendant ces années. Environ 42 % des larges ressources du PCSC ont été allouées aux transports et aux travaux publics, soit environ 27 milliards de dollars. Ce montant marque une forte hausse par rapport aux précédents investissements dans le secteur (Graphique 5.3b). Dans l'absolu, il s'agit de plus de 4 % du PIB annuel moyen prévu pour la période 2005-09 (soit plus de 7 % du PIB hors hydrocarbures). Comme référence, les prévisions de Fay et Yepes (2003) en matière de besoins d'investissements annuels pour les routes et les chemins de fer au Moyen-Orient et en Afrique du Nord sont de 1,2 % du PIB pendant la période 2005-2010. Dans le cadre du PCSC, les projets de transport ont pour but de remettre en place une politique d'entretien du réseau routier national digne de ce nom, d'achever la construction de l'autoroute est-ouest, de réhabiliter et moderniser les chemins de fer, d'achever le projet de métro et de construire des lignes de tramway dans les grandes villes.

Cela dit, les infrastructures de transports ne se sont pas entièrement remises des restrictions budgétaires de la deuxième moitié des années 90.

Par exemple, les restrictions budgétaires se sont Graphique 5.4 Évolution du budget consacré à traduites par des budgets d'entretien des routes l'entretien des routes au cours de la période 1993-2003 réduits (Graphique 5.4)<sup>62</sup>. Ces budgets ont diminué de 33 % en termes réels entre 1993 et 1999, entraînant une dégradation considérable du réseau routier. En 1999, les besoins budgétaires annuels au titre de l'entretien adéquat des routes dépassaient la somme de tous les investissements dans le secteur des transports, y compris les routes, les chemins de fer, les ports et aéroports (Banque mondiale, 1999b)<sup>63</sup>. Ainsi, les restrictions budgétaires appliquées à l'entretien ont également posé des problèmes pour les secteurs des ports et des aéroports, qui ont vu leur budget chuter de 22 % entre 1993 et 1996 en termes réels. De même, l'absence d'entretien des infrastructures ferroviaires au cours de la deuxième moitié des années 90 a entraîné un vieillissement important des équipements. Mis à part les problèmes macroéconomiques, la réduction des budgets d'entretien est également le fruit

d'une politique intra sectorielle de dépenses publiques non optimale : rapide dépréciation des équipements existants et investissements futurs plus coûteux.

Dans une certaine mesure, la priorité donnée aux nouveaux investissements aux dépens d'un entretien régulier a entraîné un besoin coûteux de réhabilitation. En 2003, 46 % des routes nationales, 65 % des chemins de wilayas et 70 % des chemins communaux étaient dans un état jugé mauvais ou moyen, d'après le Ministère des Travaux publics. L'absence d'entretien régulier se traduit désormais par un besoin considérable et plus coûteux d'investir dans des activités de réhabilitation.

En prenant comme référence les coûts encourus pour une route régulièrement entretenue, l'Autorité routière nationale de l'Afrique du Sud (SANRAL 2004) affirme, dans son rapport annuel de 2004, qu'ils sont multipliés par six quand l'entretien est différé pendant trois ans, et par 18 après cinq ans d'abandon !

Des schémas directeurs sous-sectoriels des chemins de fer figés et la faible importance accordée à l'évaluation économique ont entraîné des investissements peu économiques. Des schémas directeurs des chemins de fer ont été élaborés à la fin des années 70. Ils prévoyaient des investissements majeurs, sur la base de la politique industrielle ambitieuse de l'époque. Bien que ces plans de développement industriel aient finalement été abandonnés, quelques projets peu justifiés ont été conduits. D'autre part l'évaluation économique des projets n'est pas conduite judicieusement ou insuffisamment prise en compte au moment de la décision. À titre d'exemple, les lignes ferroviaires des Hauts Plateaux —qui figurent toujours sur les cartes comme des projets à moyen terme affichent des projections très faibles (voire négatives) de taux de rentabilité économique, et peu de trafic prévisible.

Il y a une orientation marquée de la politique des transports en faveur de l'investissement dans le secteur ferroviaire. Entre 1998 et 2004, les dépenses publiques de transport se répartissent comme suit : 55 % pour les routes, 10 % pour les ports, 14 % pour les aéroports et 20 % pour les chemins 62 Un fonds routier a été créé pour exclure l'entretien des routes des coupes du budget national au milieu des années 90 mais il n'a jamais servi.

Ce rapport Banque mondiale recommandait également d'interrompre tous les projets de construction de routes afin de réallouer tous les fonds disponibles à l'entretien.

L'exemple le plus frappant est la construction du port de Djen Djen et la ligne de chemin de fer Ramdane Djamel-Jijel. Ces deux projets ont été réalisés pour desservir une aciérie à Jijel qui n'a jamais vu le jour. De même, la ligne de chemin de fer Bordj Bou Areridj-M'Sila, en cours de construction, devait desservir une usine d'électrolyse d'aluminium à M'Sila, projet qui lui a été abandonné depuis. Dans les deux cas, il n'y a pas

eu d'erreur de planification commise par le Ministère des Transports. Mais le manque de coordination intersectorielle a pu conduire à une allocation des ressources publiques peu efficace. Les conséquences ont été coûteuses pour l'économie algérienne.

Le PCSC de 2005–09 met nettement plus l'accent sur le rail, portant sa part à 36 % du budget d'équipement du ministère des Transports et du ministère des Travaux publics. Ce chiffre n'inclut pas les 9 % du budget d'équipement consacrés au métro et aux tramways algérois. C'est dire que les investissements dans le secteur du rail (interurbain, suburbain et urbain) se hisseraient aux alentours de 2 % du PIB algérien dans les prochaines années (soit environ 3,5 % du PIB hors hydrocarbures). C'est un chiffre très élevé qui, non seulement, absorbe près de la moitié de l'ensemble des investissements dans le secteur des transports et travaux publics, mais dépasse d'une vingtaine de fois les moyennes régionales. Fay et Yepes (2003) estiment le besoin annuel d'investissements dans les chemins de fer au Moyen-Orient et en Afrique du Nord à 0,1 % environ du PIB pour la période 2005–10 contre 1,1 % du PIB pour l'infrastructure routière. Les investissements actuels et projetés dans le secteur ferroviaire en Algérie méritent un examen au plan économique de façon à optimiser l'allocation des ressources publiques.

Le rôle à venir du chemin de fer dans l'économie algérienne est à repenser sans tarder. Dans la transition progressive vers l'économie de marché en Algérie, les chemins de fer sont en concurrence avec d'autres modes de transport, principalement les routes. Le secteur ferroviaire algérien a ainsi vu une part de marché considérable lui échapper au début des années 90 — reculant de 4 % du service passagers et de 16 % du trafic de fret en 1990 à 0,5 % environ et moins de 10 % respectivement des mêmes marchés de transport en 2004 (Banque mondiale 2004b). Dans la plupart des économies de marché, de nos jours, le chemin de fer s'efface devant les routes en tant que mode de transport généraliste. Il ne présente pas de vertu particulière, et n'est généralement pas un incubateur d'essor économique (comme il le fut dans l'Ouest des États-Unis au XIXe siècle lorsque le « chemin de fer était roi », tant sur le plan technique qu'économique). Le chemin de fer devient en fait un moyen de transport spécialisé qui opère dans des créneaux de marché relativement étroits où il est en mesure de fournir des services adéquats moyennant un avantage comparatif au plan des coûts. Ainsi, une situation où le gouvernement algérien provoquerait des distorsions de concurrence par des investissements massifs dans des lignes nouvelles — suivis de subventions — dans un mode de transport moins rentable économiquement ne serait pas durable. Dans ces conditions, le rôle du chemin de fer algérien est à repenser et toute construction de ligne nouvelle évaluée soigneusement sous l'angle d'une évaluation coût-avantage.

Les dépenses publiques dans le secteur des transports sont à forte intensité capitalistique. Le budget des dépenses récurrentes n'a pas dépassé 24 % du budget total (de fonctionnement et d'investissement) au Ministère des Transports et 5 % du budget total au Ministère des Travaux publics, ce qui traduit l'intensité capitalistique des dépenses dans le secteur.

Le faible niveau des dépenses de fonctionnement (récurrentes) s'explique aussi par le fait que les chemins de fer, les ports et les aéroports sont traités comme des dépenses hors budget et financées par les budgets des entreprises d'État. Les subventions publiques à certaines de ces entreprises publiques ne sont pas incluses. En outre, les coûts de l'entretien des routes et des études de projets sont financés dans le cadre des budgets d'équipement.

Ce montant pour les chemins de fer englobe les investissements dans le métro d'Alger qui n'ont pas dépassé 15 % du programme total pour le secteur ferroviaire en 2002-04.

La progression marquée des dépenses d'investissement (équipement) au titre du PCSC pourrait dépasser les capacités d'absorption. Entre 1998 et 2004, le taux d'exécution du budget d'équipement dans le secteur des transports était élevé, atteignant, en moyenne, 93 %. La ventilation par sous-secteur montre que, dans les chemins de fer, le taux d'exécution budgétaire était, dans l'ensemble, plus faible. Le pourcentage d'exécution budgétaire annuelle pour le rail était de 83 % comparé à 100 %, 90 % et 92 % respectivement pour les routes, les ports et les aéroports (Graphique 5.6). Des chiffres qui reflètent des capacités d'exécution satisfaisantes dans les deux ministères et les entreprises d'État qui en dépendent. Pour autant, les budgets d'équipement alloués aux deux ministères au titre du PCSC pour 2005-09 dépassent de 2100 et de 800 %, respectivement, ceux de 2000-04 (tableau 5.4) alors que les budgets des dépenses de fonctionnement (récurrentes) du Ministère des Transports (y compris les subventions à la SNTF) et du Ministère des Travaux publics augmentent à peine, de 17 et de 19 % respectivement entre 2004 et 2006. Cette progression plus faible des budgets de dépenses de fonctionnement (récurrentes) donne à penser que la capacité de mise en oeuvre sera sous pression. Les deux ministères ont pris des mesures et sollicité une assistance technique extérieure pour terminer l'autoroute est-ouest et gérer le programme ferroviaire. Ceux-ci constituent, plutôt, des actions innovatrices.

A l'avenir, les besoins en budgets d'entretien et d'exploitation vont s'accroître. En règle générale, les besoins d'entretien annuel se chiffrent à 2 % du coût à encourir pour remplacer les infrastructures et équipements ferroviaires et routiers (Fay et Yepes 2003). Il s'agit du montant minimal moyen à dépenser par an pour l'entretien, seuil en deçà duquel la fonctionnalité du réseau est compromise. Appliquer ces prévisions aux patrimoines



d'infrastructures supplémentaires et d'équipement de transports supplémentaires issus des nouvelles constructions<sup>66</sup> et acquisitions de matériel roulant dans les routes, chemins de fer et transports urbains au titre du PCSC porterait les besoins d'entretien supplémentaires à quelque 25 milliards de dinars algériens (DA) (soit environ 350 million de dollars) jusqu'en 2009. Ce montant équivalent à environ 0.3 % du PIB, est deux fois supérieur à la somme moyenne annuelle de dix milliards de dinars que le ministère des Travaux publics a affectée à l'entretien des routes entre 2000 et 2004. Ces estimations sont légèrement compensées par le fait que les coûts d'entretien des infrastructures de transport supplémentaires seront financés, en majeure partie, par des entreprises d'État – par l'Algérienne de Gestion des Autoroutes pour l'autoroute est-ouest (par voie de redevances d'utilisation à déterminer), par la SNTF pour les chemins de fer et par l'Entreprise du Métro d'Alger pour le métro et les tramways. Vu qu'il s'agit de cas particuliers et que les entreprises d'État n'ont pas, dans le passé, supporté les coûts d'entretien<sup>67</sup>, il est fort probable que de nouveaux investissements dans le secteur finiront par peser lourdement sur les futurs budgets de dépenses récurrentes.

#### **2.4. IMPACT BUDGETAIRE DES ENTREPRISES D'ÉTAT :**

Dans les secteurs portuaire et aéroportuaire, les entreprises et établissements publics maintiennent leur rentabilité. Dans le sous-secteur des ports, les entreprises portuaires affichent de solides bénéfices d'exploitation ces dernières années, le revenu d'exploitation consolidé atteignant, en moyenne, 52 % du chiffre d'affaires entre 2002 et 2004. Chacune des dix entreprises portuaires réalise un bénéfice d'exploitation au cours de cette période, Alger, Oran, Arzew, Bejaia et Skikda se taillant la part du lion. La seule exception est Djen Djen, qui accuse un déficit d'exploitation équivalent à 38 % de son 66 Hormis les travaux de réhabilitation et de modernisation qui, vraisemblablement, n'entraîneront pas de besoins d'entretien supplémentaires.

L'AGA a été créée en 2005 en vue d'exploiter et d'entretenir l'autoroute est-ouest mais les mécanismes de financement correspondants n'ont pas encore été arrêtés. Ce cas de figure rappelle celui de l'EMA pour l'exploitation et la maintenance du métro et des tramways. Sur un autre sujet, la SNTF a régulièrement affiché un déficit d'exploitation dans le passé en raison, partiellement, d'un surinvestissement dans le réseau ferroviaire.

Pour leur part, les sociétés gérant les infrastructures de transport aérien (Etablissement de Gestion des Services Aéroportuaires Alger, Oran et Constantine, Établissement National de la Navigation Aérienne et Office National de la Météorologie) restent globalement rentables. Des subventions croisées d'ampleur non négligeable sont consenties au sein du secteur pour compenser le manque de rentabilité des petits aéroports, d'après le Ministère des Transports.

Néanmoins, malgré les bénéfices, ces établissements publics ne sont pas en mesure d'autofinancer leurs programmes d'investissement, qui continuent à sortir du budget de l'État.

De leur part, la SNTF, ETUSA et Air Algérie, entreprises publiques où l'état intervienne, pèsent lourdement sur les finances publiques. Entre 2000 et 2004, la SNTF<sup>69</sup> et l'ETUSA<sup>70</sup> ont accusé un déficit d'exploitation égal, en moyenne, à -39 et -202 % respectivement de leurs recettes d'exploitation. Les subventions publiques d'exploitation octroyées à ces sociétés ont atteint quelque 3 milliards de dinars par an au cours de la même période (soit 2,5 milliards de dinars pour la SNTF et 0,5 milliard de dinars pour ETUSA). Ces subventions représentent un montant équivalent à 0,12 % du PIB (tableau 5.5) — en sus des investissements financés sur le budget public d'équipement. Ces subventions publiques n'ont pourtant pas empêché ces sociétés de sombrer dans le désarroi financier et de solliciter l'intervention de l'État pour les renflouer. La SNTF a subi une restructuration financière grâce à l'injection par le Ministère des Finances de 33 milliards de dinars en 2005 (en dinars constants de 2005).

Une somme non négligeable équivalant à 0,5 % du PIB (soit 0,9 % du PIB hors hydrocarbures). De même, ETUSA a profité d'une restructuration de sa dette en 2003 recevant du ministère des Finances quelque cinq milliards de dinars (environ 0,1 % du PIB). Pour sa part, Air Algérie, continuellement en difficulté financière, a reçu une subvention publique de 12 milliards de dinars pour renouveler sa flotte en 2004 ; par ailleurs, une aide publique de 2,5 milliards de dinars a été budgétisée en 2005 pour compenser les obligations de service public de la compagnie aérienne (tableau 5.6).

Les mécanismes de compensation financière des obligations de service public ne sont que partiellement établis. Conformément à leurs statuts, la SNTF, ETUSA et Air Algérie sont chargées de fournir certains services publics, l'hypothèse étant qu'elles recevront une compensation financière en contrepartie. Or, lesdits services publics ne sont pas toujours clairement définis, ce qui peut donner un caractère arbitraire à ces compensations financières. Les subventions publiques d'exploitation et d'entretien à la SNTF ont atteint 2,5 milliards de dinars pour chacune des cinq dernières années. Un demi milliard de ce montant a été caractérisé de rémunération au titre de l'obligation de service public, indépendamment des prestations offertes et sans contrat afférent à ladite obligation. En remontant dans le passé, l'on constate que les subventions à l'opérateur des chemins de fer n'étaient tout simplement pas transférées avec régularité. Dans le cas d'ETUSA, l'État a intégralement financé les déficits nets de l'entreprise entre 2000 et 2004, comme indiqué au tableau 5.5. S'agissant d'Air Algérie, la situation est différente puisque les 2,5 milliards de dinars de subventions

d'exploitation octroyés à la compagnie aérienne qui sont portés au budget de 2005 découlent d'un contrat d'obligation de service public établi par décret en 2004, le montant exact de rémunération financière devant être négocié avec l'État compte tenu des services effectivement fournis. Globalement, la conclusion est que ces mécanismes, bien que très différents les uns des autres, n'aient pas donné satisfaction pour améliorer la situation financière des entreprises publiques, comme en témoignent les transferts coûteux de capitaux à ces entreprises. De surcroît, vu que ces mécanismes de compensation ne reposent ni sur des coûts de référence ni sur des coûts-cibles de rentabilité pour la fourniture de groupes de services bien définis, ils n'incitent guère à l'efficacité financière. Au contraire, l'État en vient à subventionner les inefficiences de ces entreprises publiques. À moins de pallier systématiquement ce problème, il risquerait de gagner les sociétés exploitant le métro d'Alger et les lignes de tramways dans les grandes villes. Un cas de figure qui, pour Avec 1,4 million de tonnes en 2004, le débit à Djen Djen reste relativement faible par rapport aux capacités physiques du port puisqu'il avait initialement été conçu comme voie d'accès à une aciérie à Jijel qui n'a jamais vu le jour. En l'absence d'une demande économique de substitution provenant de l'arrière-pays et vu la pénétration notable des vagues qui perturbe la manutention du fret, le port n'est pas encore parvenu à réaliser des bénéfices.

## **2.5. MESURES RECOMMANDEES :**

### **2.5.1 Rationaliser la politique d'investissements :**

Une des priorités consisterait à renforcer la fonction de planification en l'appuyant sur un schéma directeur du transport multimodal actualisé. Une fonction de planification renforcée et mieux coordonnée réglerait les grandes décisions concernant les investissements mais, pour obtenir de bons résultats, il faudrait

- actualiser les schémas directeurs, faute de quoi les investissements ne seraient pas économiques (paragraphe 12). Or, les schémas directeurs actuels ont, au moins, 15 ans d'âge (sauf le schéma directeur routier qui est en cours d'examen, ceux des ports et aéroports, sont en phases de préparation), d'où l'urgence de les actualiser. Cette mise à jour pourrait s'effectuer sous forme de plan de transport multimodal englobant les routes, les chemins de fer, les ports et aéroports.

- La mise à jour de l'étude sur les transports nationaux de 1992 pourrait fournir un excellent point de départ. En outre, les routes et les chemins de fer couvrant essentiellement les mêmes marchés de transports, il conviendrait de dresser leurs schémas directeurs en parallèle. Sur cette base, la planification des infrastructures de base devrait être replacée au

coeur des missions continues de l'Etat central dans le secteur, tandis que les investissements dans les installations pourraient, de plus en plus, être confiés aux entreprises d'Etat et au secteur privé.

- Il faudrait associer le ministère des Travaux publics et d'autres services de l'administration à la préparation de ces plans, mais c'est au ministère des Transports que reviendrait le principal rôle de coordination. Quelques suggestions sont proposées :

Veiller à la coordination des schémas directeurs entre routes et chemins de fer

La fonction de planification devrait assurer une meilleure coordination multimodale. À la présente répartition entre modes de transport devrait se substituer une répartition effectuée selon les marchés économiques.

Faire la distinction entre transport maritime, aérien et terrestre se justifie dans la mesure où ces trois secteurs sont en faible concurrence du point de vue des usagers et correspondent à des segments de marché distincts. De plus, les techniques et leur organisation peuvent varier. Pour autant, il est peu justifié de séparer les fonctions de planification concernant les chemins de fer et les routes étant donné qu'ils visent pratiquement les mêmes marchés.

Veiller à la cohérence entre la politique des transports, la planification des infrastructures et l'exploitation des services.

La planification des infrastructures de transport implique les services de plusieurs ministères dont ceux de l'aménagement du territoire, des travaux publics et de l'intérieur. Toutefois, il est essentiel que le ministère des Transports assume un rôle central puisque le transport est le dénominateur commun. De plus, il est impossible d'arrêter une politique de transport cohérente si l'on sépare l'infrastructure des services de transports. En effet, pourquoi construire de nouvelles infrastructures routières, ferroviaires et aéroportuaires si les investissements d'exploitation ne sont pas prévus en conséquence ? Comment dresser un schéma directeur en décalage avec les prévisions de répartition modale sur lesquelles le ministère des Transports fonde sa politique – ou les prévisions de trafic tirées de l'évolution projetée des impôts et des redevances usagers, qui influenceront considérablement sur les volumes de trafic ?

Les critères de viabilité économique devraient guider les décisions d'investissement et la CNED est appelée à jouer un rôle central en ce sens. Les analyses économiques qui établissent les taux de rentabilité économique des projets de transport n'ont pas fait l'objet d'une attention suffisante. Il en a résulté des études de faisabilité de piètre qualité, une négligence des taux de rentabilité dans la prise de décision et, en définitive, l'entretien et

l'exploitation à perte d'actifs sous-utilisés, surtout dans les chemins de fer et les aéroports. La CNED, qui vient d'être établie récemment, devrait permettre, tout d'abord, de préparer correctement les grands projets d'infrastructure de transport et, ensuite, de budgétiser uniquement ceux qui respectent les critères requis de rendement économique minimum à moins qu'ils n'aient une justification sociale. Les mêmes principes directeurs devraient s'appliquer à tout le portefeuille de projets entrepris par le ministère des Transports et le ministère des Travaux publics.

En particulier, les projets de lignes ferroviaires des Hauts Plateaux et de Djelfa Ouargla, élaborés dans les années 70 et qui figurent toujours sur les cartes d'investissements futurs, sont d'une viabilité économique faible à court terme, vu la minceur du trafic projeté, et sont de bons candidats à une évaluation économique approfondie avant leur considération dans les programmes d'investissements. La Revue reconnaît cependant que la rentabilité économique à moyen terme peut améliorer et que des impératifs non-économiques pourraient justifier des tels investissements.

À l'avenir, il s'agirait de privilégier progressivement les investissements qui visent à préserver le patrimoine d'infrastructures existant et à dégager les goulots d'étranglement, sans toutefois dépasser 3 à 3,5 % du PIB. À supposer que l'essentiel des retards enregistrés dans l'extension, la modernisation et la réhabilitation des infrastructures soit réglé par le PCSC, il faudrait que les dépenses d'investissement dans les transports se concentrent sur l'entretien, sans aller, pour autant, au-delà de 3 à 3,5 % du PIB<sup>71</sup> (selon les capacités supplémentaires requises par la croissance économique à partir de 2009). Ce niveau d'investissement étant conséquent pour les finances publiques, il faudrait énergiquement s'attacher à recouvrer ces frais par le biais de redevances d'utilisation. Cette estimation nous vient de l'expérience internationale, laquelle suggère que les investissements dans le secteur du transport se décomposent, globalement, comme suit (Carruthers 2004) :

- 1 % du PIB pour l'entretien du réseau routier,
- 1 % du PIB pour l'entretien du reste du réseau de transport (voies ferrées, ports et aéroports pris ensemble),
- un quart du taux de croissance du PIB exprimé en pourcentage, pour construire les infrastructures nouvelles permettant de répondre à la progression de l'économie,
- les montants requis pour atteindre le degré de réhabilitation nécessaire et porter l'infrastructure existante à un état de fonctionnement acceptable.

5.27 Des priorités d'investissements à moyen terme peuvent être définies pour chaque sous-secteur :

- Routes. La construction de l'autoroute est-ouest et des périphériques d'Alger programmés dans le PCSC constitue une priorité, d'ailleurs le processus de passation des marchés à été achevé avec succès, étant bien réparti entre deux compagnies étrangères ; notamment de la Chine et du Japon. En principe l'achèvement des travaux est prévu pour janvier 2010. En outre, les travaux de réhabilitation prévus devraient porter le réseau à un niveau de qualité acceptable. À l'avenir, les besoins d'investissement devraient donc être axés, en premier, sur l'entretien adéquat de tout le réseau, dont les voies rapides, les routes nationales, les chemins de wilayas et les chemins communaux. Il conviendrait de porter une attention particulière aux deux dernières catégories qui ont souffert ces dernières années d'un manque d'entretien chronique.

- Chemins de fer. La réhabilitation, les travaux de modernisation et le renouvellement du matériel roulant sont programmés dans le PCSC. Le réseau devrait être ainsi modernisé et porté à un niveau satisfaisant même si tous les projets ne sont pas prioritaires. Hormis l'extension du réseau entre Touggourt et Hassi-Messaoud autorisée au titre du PCSC, il n'existe aujourd'hui aucun itinéraire qui ne soit déjà desservi par le rail sur lequel le volume prévisible de trafic à moyen terme justifierait au plan économique la construction d'une nouvelle ligne. Par conséquent, les investissements dans les chemins de fer devraient diminuer de manière marquée au cours du PCSC et, pour l'essentiel, se borner à l'entretien requis sur les lignes déjà en exploitation.

- Ports. Le PCSC devrait répondre aux besoins d'entretien et de modernisation à court terme, dont les compléments de capacité à Djen Djen<sup>72</sup>, utilisant ainsi les actifs existants de manière optimale. Pour autant, le PCSC ne prévoit pas de terminal à conteneurs de calibre . Les estimations tiennent compte de 2 % pour la maintenance, plus un quart des 4 à 6 % de taux de croissance économique projeté. Ces chiffres englobent les investissements approuvés dans le budget de l'État et ceux consentis par les entreprises publiques ou le secteur privé.

L'État envisage de faire construire une digue dans le port de Djen Djen pour réduire la pénétration des vagues qui, pour l'heure, perturbe la manutention du fret. En outre, les pouvoirs publics construiront les infrastructures supplémentaires d'un terminal maritime au titre d'un accord PPP pour tirer au mieux parti de l'infrastructure portuaire de base actuelle (très fortement sous-utilisée jusqu'à présent).

Le port international pour l'arrière-pays d'Alger. Pour l'heure, le terminal à conteneurs d'Alger ne permet qu'un débit de 500 000 EVP<sup>73</sup> par an (soit deux tiers du débit national actuel de conteneurs). Or Global Insight (2005) prévoit un débit annuel compris entre 900 000 et 1,8 million d'EVP à moyen terme pour l'arrière-pays économique de la capitale.

• Infrastructures de transport aérien. Le PCSC prévoit l'entretien et la modernisation nécessaire à court terme de l'infrastructure de base (les pistes principalement) ainsi que la mise à niveau des aérogares et des superstructures de navigation aérienne. Les travaux de l'aéroport internationale d'Alger devant être terminés d'ici 2007, aucun besoin supplémentaire d'extension d'aéroport ne se fait sentir à court terme. Par conséquent, les besoins à moyen terme devraient être évalués à l'aune d'une stratégie actualisée pour les aéroports du pays que va préparer le ministère des Transports.

• Transport urbain. Le PCSC comprend, comme il convient, un budget établi autour de trois grandes priorités :

• l'extension du métro d'Alger (77 milliards de dinars, soit 1,1 milliard de dollars environ) ;

• la construction de lignes de tramway et de bretelles d'extensions à Alger, Oran, Constantine et Annaba (89 milliards de dinars, soit 1,2 milliard de dollars environ) ; et

• la construction et la réhabilitation de téléphériques, l'achat d'autobus et la construction de stations de bus dans de grandes villes du pays (37 milliards de dinars, soit environ 500 millions de dollars).

Cela dit, étant donné la congestion croissante en milieu urbain ainsi que les pressions économiques et sociales grandissantes, les besoins d'investissement dans les transports urbains devraient faire l'objet d'une évaluation minutieuse<sup>74</sup>. Dans le cadre du processus de préparation de plans de déplacements pour les grandes villes il s'agira d'évaluer avec attention les compromis à consentir entre investissements lourds (métros et tramways par exemple) et les investissements légers (les services d'autobus rapides de type « BRT »<sup>75</sup> et les autobus en général, par exemple).

Des financements non budgétaires pourraient être mobilisés, et le recouvrement des coûts étendu. On pourrait progressivement envisager d'ajuster les tarifs dans le but de parvenir, progressivement, au recouvrement des coûts et établir des mécanismes financiers non budgétaires comme les redevances d'utilisation et le recours aux financements en provenance du secteur privé. Plusieurs options sont possibles.

• Un Fonds routier<sup>76</sup>. Les usagers de la route paieraient une redevance distincte des taxes générales prélevées par l'État, qui pourrait prendre la forme (a) d'une vignette annuelle pour l'accès au réseau routier, (b) d'une taxe ajoutée au prix du carburant pour l'utilisation du réseau routier, (c) d'une taxe d'encombrement<sup>77</sup>, le cas échéant. L'AGA pourrait tester ces formules avec l'exploitation de l'autoroute est-ouest.

### **3 : MISE A NIVEAU DE L'ADMINISTRATION DES RESSOURCES DE L'EAU :**

Au cours du siècle dernier, notre planète a vu sa population tripler tandis que la consommation d'eau était multipliée par six. Cette augmentation des volumes d'eau utilisés a eu de lourdes conséquences sur l'environnement : certains cours d'eau n'atteignent plus la mer, 50 % des terres humides du monde ont été perdues au siècle dernier et 20 % des poissons d'eau douce ont disparu ou sont menacés d'extinction.

Enfin, un grand nombre d'aquifères de première importance sont surexploités : le niveau de la nappe phréatique, déjà bas, s'abaisse de plusieurs mètres par an, et certains aquifères sont atteints d'un phénomène de salinisation irrémédiable. Selon la Commission mondiale sur l'eau, la consommation d'eau devrait augmenter d'environ 50 % au cours des 30 prochaines années. On estime que 4 milliards de personnes — soit la moitié de la population de la Terre — vivront dans une situation de stress hydrique grave en 2025, les régions les plus touchées étant l'Afrique, le Moyen-Orient et l'Asie du Sud. Cette pénurie annoncée va s'accompagner d'une hausse des coûts tout aussi alarmante. Les solutions bon marché, souvent de proximité, peuvent et doivent être exploitées le plus possible, mais dans l'ensemble, tout ce qui pouvait déjà être fait de « simple et pas cher » pour mobiliser de nouvelles sources d'approvisionnement en eau importantes pour les besoins humains a déjà été réalisé. Aujourd'hui, nombreux sont les pays confrontés à une hausse vertigineuse des coûts unitaires. Les tensions provoquées par les droits sur l'eau s'exacerbent au niveau des villages, des villes et des bassins. La modification du régime des précipitations et des écoulements due à l'évolution du climat aggrave encore la situation.

Dans les décennies à venir, beaucoup de pays en développement vont devoir supporter des coûts très élevés en raison de leur incapacité à prévoir et gérer la quantité et la qualité de l'eau et les effets des sécheresses, des inondations et des variations climatiques.

Ce chapitre sur l'eau porte presque exclusivement sur le nord de l'Algérie. Il recense les principaux problèmes auxquels les gouvernants et les planificateurs sont confrontés. Il analyse les grandes composantes et orientations d'une stratégie énoncées par les pouvoirs publics pour le secteur de l'eau, et examine le schéma général des dépenses publiques, et analyse le contenu du PCSC et les projets prévus dans le cadre de ce programme. Enfin, il propose des solutions pour répondre aux besoins prioritaires en matière d'investissements compte tenu de l'espace budgétaire actuel, et donne des pistes pour améliorer l'efficacité et la pertinence des interventions publiques.



### **3.1 Introduction :**

L'Algérie est confrontée à de graves difficultés pour gérer l'une de ses ressources naturelles les plus vitales. Même si les chiffres peuvent ne pas sembler inquiétants dans le contexte national, la situation n'en est pas moins tendue et préoccupante. Ce constat se retrouve dans plusieurs rapports d'évaluation stratégique sur les perspectives futures du secteur de l'eau, réalisés notamment par le Conseil économique et social national (2000) et la Banque mondiale (2003c). À l'échelon national, le pays dispose d'une quantité d'eau renouvelable relativement satisfaisante, mais il existe des écarts considérables entre les régions et d'une année sur l'autre. L'Algérie est très dépendante des eaux souterraines non renouvelables et a recours au dessalement de l'eau de mer pour augmenter ses ressources. Il lui faut donc optimiser la répartition spatiale et temporelle de l'eau, tout en préservant l'environnement et en gérant les prélèvements des aquifères de manière à ne pas épuiser ses ressources.

Comme beaucoup d'autres pays de la région MENA, l'Algérie n'a pas assez d'eau pour assurer son autosuffisance alimentaire, le commerce constituant de ce fait une activité économique essentielle. Bien que l'agriculture consomme 65 % des prélèvements d'eau du pays, les volumes disponibles ne suffisent pas à produire de quoi nourrir toute la population, en particulier parce que les techniques d'irrigation les plus performantes sont relativement peu employées. L'Algérie est importatrice nette d'eau « contenue » dans les aliments. Environ 40 % du total des besoins en eau sont importés dans des produits alimentaires — ce que l'on appelle l'« eau virtuelle ».

Les investissements réalisés jusqu'ici pour augmenter les volumes d'eau disponibles — afin de répondre aux besoins en eau potable et en eau industrielle et d'étendre les zones irriguées — n'ont pas permis de satisfaire la demande d'eau croissante. Les sécheresses récentes ont mis en évidence la vulnérabilité du système d'irrigation à grande échelle et la pression de plus en plus forte qui s'exerce sur les ressources en eaux souterraines. Elles ont attiré l'attention sur la nécessité de disposer de capacités de stockage supplémentaires et de nouvelles sources d'eau afin d'améliorer la sécurité, d'accroître les ressources disponibles et de bénéficier d'une souplesse et d'une sécurité de fonctionnement supérieures. En même temps, l'assainissement génère de nouvelles demandes. L'Algérie doit investir massivement dans l'épuration des eaux usées si elle veut assurer la viabilité à long terme de ses ressources hydriques. En résumé, le pays doit consentir de nouveaux investissements dans la mise en valeur de ses ressources en eau.

La méthode classique — qui consiste à investir davantage dans les infrastructures, en particulier dans des installations de stockage coûteuses, dans l'expansion de l'irrigation et dans l'épuration des eaux usées — ne suffit plus pour répondre aux multiples enjeux du secteur de l'eau. En 2005, le Gouvernement a lancé le PCSC, qui comporte un important programme d'investissements dans les ressources hydriques (barrages et transferts) et l'alimentation en eau. Il s'agit essentiellement d'un nouveau portefeuille de projets portant sur cinq grands barrages, huit transferts,<sup>87</sup> six nouveaux périmètres d'irrigation, et 350 retenues collinaires. Pour le mettre en oeuvre, l'Algérie doit choisir avec soin l'ordre et le calendrier des investissements proposés afin de maximiser leurs effets sur la croissance et la lutte contre la pauvreté.

L'examen des dépenses publiques dans le secteur de l'eau doit prendre en compte trois circonstances particulières :

- L'eau est une ressource naturelle partagée par différentes communautés. Cet état de fait entraîne des conflits entre usagers de l'amont et usagers de l'aval, entre de riches propriétaires et des groupes de population qui s'opposent sur l'accès aux eaux souterraines, et entre la génération actuelle et les générations futures concernant le partage intergénérationnel des ressources hydriques souterraines et de surface. Tous les droits sur l'eau sont usufruitiers par nature. Mais dans un pays dépourvu de cadre juridique rigoureux et où les institutions réglementaires ne fonctionnent pas correctement, ils risquent de se résumer aux droits de fait, souvent au détriment des droits traditionnels des communautés. Le pouvoir relatif des individus et des groupes est renforcé par les 86 Selon le Programme centralisé, les cinq projets de grands barrages sont les suivants : Boussiaba, Tallizerdane, Kessir, Saf Saf, et Kef Eddir. Tous ces projets ont été lancés en appel d'offres. Le problème est fréquent : théoriquement, ils doivent être jugés « matures » mais, en pratique, ce n'est pas toujours le cas. Les trois grands transferts de MAO (155 millions of mètres cube par an – Mm<sup>3</sup>/an), Beni Haroun (504 Mm<sup>3</sup>/an) et Alger-Taksebt (178 Mm<sup>3</sup>/an) n'ont pas été inclus au départ dans le PCSC car ils ont été lancés avant 2005 ; le PCSC comprenait donc initialement plusieurs infrastructures d'aval. Ces différents projets sont en train d'être rassemblés dans un portefeuille PCSC unique. subventions accordées aux produits agricoles, à l'énergie et aux autres facteurs de production, et par les barrières douanières.

- Les dépenses publiques dans le secteur de l'eau sont souvent illustrées par les investissements de l'État algérien dans les grandes infrastructures telles que barrages, systèmes de transfert et usines de dessalement, qui sont tous des biens publics. Les raisons invoquées pour justifier les dépenses publiques massives réalisées dans des infrastructures

hydrauliques sont l'aridité du climat et la variabilité des précipitations. Les ressources en eau ainsi générées sont réparties entre les secteurs par le Gouvernement qui, face aux importantes mutations démographiques en cours, se trouve placé devant des choix politiquement difficiles. Se pose par exemple la question de réaffecter les ressources en eau entre une agriculture irriguée peu performante et une demande urbaine en pleine croissance, et celle de continuer à privilégier les investissements dans les barrages et les usines de dessalement. Sur ce deuxième point, l'Algérie a commencé d'investir massivement dans le dessalement au lieu d'optimiser l'utilisation de l'eau disponible dans ses nombreux grands réservoirs.

- Bien que les services de l'eau fournis aux agriculteurs, aux ménages et aux entreprises industrielles aient un caractère de biens privés, pour des raisons politiques, il n'a jamais été envisagé de les facturer à leur coût réel. Leurs recettes étant par conséquent limitées, les compagnies de distribution d'eau et d'irrigation ne sont pas en mesure de financer le traitement de la charge de pollution qu'elles génèrent. Le budget de l'État en est fortement alourdi.

### **3.2. PERFORMANCE DU SECTEUR DE L'EAU :**

Le pays est confronté à des difficultés importantes dans le secteur de l'eau. Trois défis se détachent en particulier :

- Une pénurie d'eau dans le nord de l'Algérie. Les régions occidentales du pays ont beaucoup de mal à satisfaire leurs besoins à partir des ressources locales. Les estimations des ressources en eaux souterraines disponibles (l'offre) s'élèvent en moyenne à 2,7 milliards de mètres cube (Gm<sup>3</sup>), tandis que les prélèvements (la demande) pour l'irrigation et l'eau de boisson des populations rurales et urbaines sont évalués à 3 Gm<sup>3</sup>. Encouragés par les subventions à l'énergie et à l'équipement, les agriculteurs ont commencé à prélever de l'eau des nappes souterraines. Il serait peut-être possible d'y remédier partiellement en mobilisant un volume plus important d'eaux de surface (potentiel estimé à 12,3 Gm<sup>3</sup>, dont la moitié dans l'est du pays). Cependant, les grandes infrastructures construites par le passé n'ont pas donné les résultats attendus. Ces dernières années, les barrages n'ont été remplis qu'à 14 % de leur capacité totale (El Moujahid, mars 2006). Les sécheresses ont également obligé les planificateurs et les responsables du secteur de l'eau à fermer le robinet de l'irrigation pour alimenter les villes.

- Des services de distribution peu performants. L'Algérie est prise dans un cercle vicieux : qui dit mauvais entretien dit niveau de service insuffisant, donc refus des usagers de payer plus cher, le résultat étant que l'opérateur n'a pas les moyens d'entretenir le système. Les opérateurs des grands réseaux de distribution et d'irrigation sont loin de satisfaire les

critères de qualité standard. Si l'accès à l'eau est relativement bon, la qualité du service laisse beaucoup à désirer. Malgré les niveaux élevés d'accès à certains services (alimentation en eau et assainissement dans les villes, irrigation), les zones rurales sont mal desservies en services d'eau potable et d'assainissement, et la part des dépenses d'exploitation et d'entretien couvertes par les redevances des usagers y est plus basse qu'ailleurs. Cette situation incite les pouvoirs publics à maintenir les exploitants sous perfusion par un système de subventions. Enfin, les tarifs bas de l'eau n'encouragent pas à préserver ou utiliser rationnellement cette ressource rare

- Des problèmes de gouvernance. Dans le secteur de l'eau, les planificateurs et les décideurs s'intéressent avant tout au hardware, c'est-à-dire aux systèmes physiques, et pas assez au software, c'est-à-dire à la gestion et au renforcement des institutions. La planification des infrastructures et le portefeuille d'investissements sont donc considérés sous un angle purement technique. Les problèmes institutionnels, notamment le peu de contrôle et de transparence et la faible participation des usagers, ne sont pas résolus. Le secteur souffre ainsi du plus grave problème qui est le manque de coordination entre les institutions concernées à tous les niveaux. La planification et la gestion de la mise en valeur de l'eau se font selon une méthode centralisée imposée par le haut, essentiellement basée sur de grands investissements. La gestion intégrée et l'entretien sont des aspects peu pris en compte, de même que l'avis des parties prenantes locales. D'autre part, l'État a une double casquette de régulateur et de prestataire de services. Les prestataires fonctionnent sans rendre de comptes aux usagers. Les critères techniques ne sont pas privilégiés dans les décisions d'investissements. Les administrations du secteur de l'eau n'ont pas toutes les capacités nécessaires pour gérer les enveloppes budgétaires importantes des grands investissements. De ce fait, le taux d'exécution du budget et le contrôle exercé sont insuffisants dans les projets à financement public. Par ailleurs, il est encore plus inquiétant de constater que les réformes semblent avoir pris un caractère moins urgent avec l'assouplissement des contraintes budgétaires.

## **PARTIE II / LA POLITIQUE DES DEPENSES PUBLIQUES EN ALGERIE /**

### **Chapitre 4 : l'évolution des dépenses publiques en Algérie 1999-2014.**

#### **1-Analyse de la situation des dépenses publiques- période 1999-2003 :**

La politique budgétaire a joué un rôle important dans la stabilisation macroéconomique, en endiguant tout effet d'éviction ces dernières années, dans un contexte d'amélioration de l'allocation des ressources notamment au profit de l'activité économique.

Sur le plan structurel, le budget a été renforcé d'une part, par un réaménagement du régime fiscal visant à réduire progressivement la dépendance de l'économie envers les recettes provenant des hydrocarbures et d'autre part, par la réorientation des dépenses vers des secteurs dont le développement favorise l'essor de la croissance, telles que l'éducation et la santé. Ceci, parallèlement, à un meilleur ciblage des bénéficiaires des programmes de protection sociale de manière à protéger les plus démunis.

En outre et afin d'atténuer l'effet des « chocs » extérieurs sur la conduite de la politique budgétaire, un fonds de régulation des recettes a été institué dans le cadre de la loi des finances complémentaire pour l'année 2000. Ce fonds est alimenté par les encaissements au titre du surcroît de la fiscalité pétrolière résultant de la différence entre prix de référence du pétrole et le prix moyen effectif de l'année.

En effet, une nette amélioration de la situation des finances publique a été réalisée en 2000, après deux années (1998 et 1999) de déficit du Trésor inhérent au « choc » externe. La bonne tenue de la situation des finances publiques ces dernières années est confirmée par l'excédent global du Trésor qui, exprimé en pourcentage du produit intérieur brut, est estimé à 5.1% en 2003. En termes de solde budgétaire primaire, l'excédent est évalué à 7.4% du produit intérieur brut en 2003 contre seulement 3.4% en 1999.

Après les bonnes performances des finances publiques enregistrées au cours des années 2000, 2001 et 2002 avec un excédent global du Trésor respectivement de 400 milliards de dinars, 171 milliards de dinars et 10.4 milliards de dinars, la situation des

opérations du Trésor a enregistré un excédent estimé à 262.9 milliards de dinars au cours de l'année 2003.

Sur la base des performances de l'année 2000 et du premier semestre 2001, un programme à moyen terme de soutien à la relance économique 2001-2004 a été élaboré et mis en œuvre à partir du second semestre de l'année 2001. Ce programme consiste en une impulsion budgétaire à la croissance économique, par une expansion des dépenses publiques d'investissements et des transferts dans un contexte d'incitations fiscales.

### **1.1 Recettes budgétaires :**

De 1999 à 2003, les recettes budgétaires, toujours largement tributaires des hydrocarbures, ont augmenté de 9 points du produit intérieur brut. Plusieurs éléments expliquent cette solide performance : la progression des importations due à la libéralisation du commerce, l'application de mesures pour renforcer le régime fiscal et en élargir l'assiette, etc.

Les recettes tirées des hydrocarbures ont représenté, en 2003, plus de deux fois celles de 1999. Cette augmentation est due à la combinaison de deux facteurs : d'une part, la hausse du cours mondial du pétrole à partir l'année 2000 et son maintien à plus de 22 dollars/baril pour l'années 2001, 2002 et 2003, et d'autre part, la progression de 8.4% du volume des exportations en 2003. Une telle augmentation a fait que les recettes budgétaires tirées des hydrocarbures ont représenté plus de 67% des recettes budgétaires au cours de la période 1999-2003.

Les recettes hors hydrocarbures, exprimées en pourcentage du produit intérieur brut, se sont redressées par rapport à leurs bas niveaux de 1999, surtout du fait des rentrées satisfaisantes provenant des taxes sur le commerce extérieur. La reprise des recettes des droits de douane et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) frappant les importations découle de l'accroissement du volume des importations et de la stabilisation du taux de change effectif réel, ainsi que de l'élimination de plusieurs exonérations et de la réduction du nombre de droits de douane.

Le plafonnement du ratio du produit des taxes hors hydrocarbures au produit intérieur brut reflète le rétrécissement relatif de la part du produit intérieur brut hors hydrocarbures dans le produit intérieur brut total, qui tient à la fois à la remontée récente des prix relatifs du pétrole sur les marchés mondiaux et au ralentissement de l'activité du secteur manufacturier.

En pourcentage du produit intérieur brut hors hydrocarbures, l'effort fiscal a augmenté au cours de la période 1999-2002 en passant de 15.3% du produit intérieur brut hors hydrocarbures en 1999 à 19.9% en 2002 pour se situer à 18.8% du produit intérieur brut hors hydrocarbures en 2003. Néanmoins, en Algérie, le produit intérieur brut hors hydrocarbures n'est qu'une mesure indirecte de l'assiette des taxes hors hydrocarbures.

Les recettes budgétaires de l'année 2003 sont estimées à 1966.6 milliards de dinars, soit une augmentation de 22.7% par rapport à l'année 2002. Cette performances'explique par une forte augmentation (33.9%) des recettes hydrocarbures, alors qu'il est enregistré une stabilisation des recettes au titre de la fiscalité ordinaire.

Les prix du pétrole, qui ont un impact important sur les recettes budgétaires, ont enregistré une forte augmentation au premier semestre de l'année 2003 (28.9 dollars/baril) pour se stabiliser au second de la même année à ce niveau de performance. Pour l'année 2003, le prix moyen (28.9 dollars/baril) atteint est bien au-dessus de la moyenne (25.2 dollars/baril) enregistrée en 2002.

Les recettes au titre de la fiscalité pétrolière ont excédé, dès fin septembre 2003, les prévisions de la loi des finances en la matière. Cela a donc alimenté le fonds de régulation des recettes, déjà pourvu de 26.5 milliards de dinars en 2002, 115.8 milliards de dinars en 2001 et de 453.2 milliards de dinars en 2000, visant à limiter l'impact négatif sur les finances publiques de « chocs » externes.

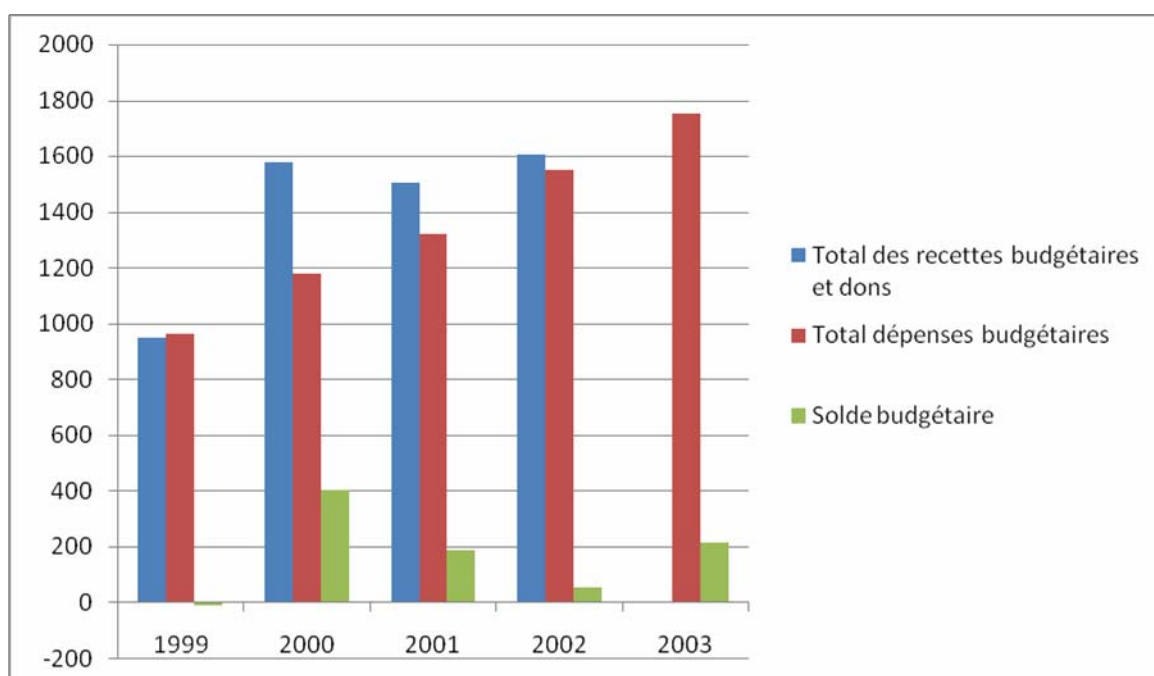
En effet, la structure des recettes budgétaires montre bien la vulnérabilité des finances publiques à d'éventuels « chocs » externes. Pour l'année 2003 et sur la base d'encaissements, cette structure est comme suit :

- \*68.7% au titre de fiscalité pétrolière ;
- \*26.4% au titre de la fiscalité ordinaire ;
- \*4.9% au titre des recettes non fiscales.

Il est à noter également, que les recettes hors hydrocarbures ont été réalisées à des niveaux proches de la prévision, avec une quasi stabilisation (+3.6%) par rapport aux encaissements de l'année 2002.

Les recettes fiscales ordinaires ont enregistré une légère augmentation d'un montant de 37 milliards de dinars en 2003 par rapport à 2002 ; soit un taux d'accroissement de 7.7%. Cette hausse est due aux augmentations enregistrées par les recettes au titre des droits de douanes (11.5%), les revenus des contributions directes (12.5%) et les revenus de l'enregistrement et timbres (1.1%), et l'impôt sur les biens et services (3.6%). D'où une amélioration des recouvrements de la fiscalité ordinaire qui contribue au rendement de celle-ci.

Les recettes non fiscales, quant à elles, ont connu une forte décroissance en 2003 où elles ont atteint 96.7 milliards de dinars contre 112.4 milliards de dinars en 2002, soit une décroissance d'un taux de 14%.



**Figure 01. recettes**

### **1.2-Dépenses publiques :**

De 1999 à 2003, les dépenses budgétaires courantes et d'équipement ont progressé d'environ 4.5 points du produit intérieur brut, sous l'effet notamment du programme de soutien à la relance économique et de la prise en charge des conséquences des catastrophes naturelles.

Pendant la même période, les dépenses courantes ont reculé de 0.5 point du produit intérieur brut. Les dépenses de personnel qui représentaient 29.8% des dépenses totales en



1999 ont diminué de 1.5 point du produit intérieur brut en 2003, du fait d'une politique salariale rigoureuse et d'une meilleure gestion du recrutement dans la fonction publique. Les dépenses de transferts, quant à elles, liées au dispositif de protection sociale ont été rendues plus productives grâce à un meilleur ciblage des interventions.

Après leur niveau de 5.8% du produit intérieur brut en 1999, les dépenses d'équipement ont connu une augmentation pour se situer, en 2003, à 5 points du produit intérieur brut au-dessus de leur niveau de 1999. Cet élargissement de la sphère budgétaire est dû à l'augmentation du niveau des dépenses d'investissements induite par la prise en charge de la réhabilitation des infrastructures endommagées lors des séismes et inondations et le lancement d'un programme de soutien à la relance économique.

Sur la base encaissements décaissements, les dépenses budgétaires sont estimées à 1752.7 milliards de dinars en 2003, représentant une augmentation de 13% par rapport à l'année 2002. Cette augmentation est, essentiellement, due aux dépenses en capital (22.3%), aux transferts courants (12.4%) et aux dépenses du personnel (9.7%).

En pourcentage des dépenses budgétaires totales, les dépenses courantes (1199 milliards de dinars) ont représenté 67.2% en 2003 contre 69.4% en 2002 et 72.6% en 2001 ; les dépenses en capital (553.7 milliards de dinars) représentant 31% en 2003 contre 28.6% en 2002 et 26.9% en 2001.

En 2003, les dépenses courantes ont progressé de 9.2% par rapport à leur niveau de 2002. Avec un niveau atteint en 2003 de 1199 milliards de dinars, ces dépenses représentent 23.4% du produit intérieur brut contre 24.6% du produit intérieur brut en 2002. Les dépenses en capital ont aussi connu une augmentation (22.3%) passant de 357.4 milliards de dinars en 2001 à 452.9 milliards de dinars en 2002 et 553.7 milliards de dinars en 2003. Leur niveau est monté à 10.8% du produit intérieur brut en 2003 contre 10.2%, 8.4% et 7.9% pour les années 2002, 2001 et 2000.

En tant que principale composante des dépenses budgétaires courantes, les salaires ont connu une augmentation de 34.8 milliards de dinars en 2003, représentant un taux d'accroissement de 10.2 % par rapport à 2002. Avec un niveau de 374.7 milliards de dinars en 2003, la masse salariale représente 7.3% du produit intérieur brut. Cette progression est due essentiellement aux augmentations salariales dans quelques secteurs de l'administration

publique. L'augmentation salariale a ainsi représenté 0.68 % du produit intérieur brut en 2003 contre 0.55 % en 2002 et 0.81% en 2001.

Les transferts courants (y compris les services de l'administration) ont connu une augmentation moindre que celle de l'année 2002 passant de 391.4 milliards de dinars en 2001 à 471.9 milliards de dinars en 2002 pour atteindre 537 milliards de dinars en 2003, représentant 10.5% du produit intérieur brut et en augmentation de 13.8% par rapport à 2002. Les transferts courants aux services des administrations publiques représentent à eux seuls 30.1% du total des transferts de 2003.

Enfin, les intérêts au titre de la dette publiques (interne et externe) s'élèvent à 118.3 milliards de dinars (2.3% du produit intérieur brut) en 2003 contre 137.2 milliards de dinars (3.1% du produit intérieur brut) en 2002.

Par ailleurs, les dépenses en capital se sont élevées à 553.7 milliards de dinars en 2003, soit une augmentation de 22.3% par rapport à 2002. Ces dépenses d'investissements sont montées à 10.8% du produit intérieur brut en 2003, reflétant l'effort en la matière inhérent au programme de soutien à la relance économique et au programme de reconstruction des zones touchées par le séisme du 21 mai 2003.

En effet et en relation avec la structure des investissements de l'Etat, l'activité relative aux travaux d'infrastructures a continué d'être soutenue en 2003, avec l'impulsion des activités opérée à travers le budget d'équipement de l'Etat (programme annuel d'équipement public et programme de soutien à la relance économique) et le programme spécial de reconstruction des zones touchées par le séisme du 21 mai 2003.

**1.3-Capacité de financement** : Le Trésor a réalisé un excédent (262.9 milliards de dinars) en 2003, tout comme en 2000, 2001 et 2002, confirmant ainsi le renforcement de sa capacité de financement.

Pour 2003, l'excédent global du trésor est estimé à 5.1% du produit intérieur brut, soit une performance supérieure à celle de 2001. La capacité de financement du trésor s'exprime également à travers son stock d'épargnes financières matérialisé essentiellement par ses dépôts auprès de la Banque d'Algérie.

En tant qu'indicateur synthétique de la situation des finances publiques, l'évolution de la trésorerie publique s'est caractérisée par une amélioration au cours du premier semestre de

2003 après une stabilisation en 2002 à environ 400 milliards de dinars en termes de dépôts du trésor à la Banque d'Algérie. Ces dépôts ont donc enregistré une tendance haussière au premier semestre de 2003, soit un encours de 474.79 milliards de dinars à fin mars et 599.9 milliards de dinars à fin juin contre seulement 430.61 milliards de dinars à fin décembre 2002.

L'augmentation des dépôts du trésor a été moindre au second semestre de l'année 2003, avec un « pic » de 678.6 milliards de dinars à fin novembre 2003. A fin décembre 2003, l'encours de ces dépôts du trésor s'est situé à 591.5 milliards de dinars, suite à d'importants décaissements au profit des banques publiques dans le cadre du remboursement de la dette publique.

Avec le retour à la stabilité macro financière en 2000 et sa consolidation en 2001-2002, la viabilité des finances publiques s'est confirmée en 2003. Néanmoins, la vulnérabilité de la fiscalité pétrolière aux « chocs » externes et la persistance du contexte de détérioration de la situation de l'économie mondiale militent en faveur du maintien d'une certaine prudence en matière d'expansion budgétaire.

Enfin, la politique fiscale et budgétaire doit continuer de contribuer à l'amélioration de la gestion macroéconomique à moyen terme, de manière à rendre les performances budgétaires moins sensibles aux fluctuations des prix du pétrole.

#### SITUATION DES OPERATIONS DU TRESOR (en milliards de dinars)

	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Total des recettes budgétaires et dons</b>	<b>950.5</b>	<b>1578.1</b>	<b>1505.5</b>	<b>1603.2</b>	<b>1 966.6</b>
Recettes des hydrocarbures	588.3	1213.2	1001.4	1 007.9	1 350.0
Dont : Fonds de régulation des recettes	0.0	453.2	115.8	26.5	292.9
Recettes hors-hydrocarbures	358.4	364.9	488.5	595.1	616.6
Recettes fiscales	314.8	349.5	398.2	482.9	519.9
Impôts sur les revenus et les bénéficiaires	72.2	82.0	98.5	112.2	126.2
Impôts sur les biens et services	149.7	165.0	179.2	223.4	231.4
Droits de douane	80.2	86.3	103.7	128.4	143.2
Enregistrement et timbres	12.7	16.2	16.8	18.0	19.1
Recettes non-fiscales	43.6	15.4	90.3	112.2	96.7
Dividendes de la Banque d'Algérie	27.1	0.0	46.6	37.6	43.5
Droits	16.5	15.4	43.7	74.6	53.2
Dons	3.9	0.0	15.6	0.2	0.0
<b>Total dépenses budgétaires</b>	<b>961.7</b>	<b>1178.1</b>	<b>1321.0</b>	<b>1550.6</b>	<b>1 752.7</b>
Dépenses courantes	774.7	856.2	963.6	1097.7	1 199.0
Dépenses de personnel	286.1	289.6	324.0	346.2	379.9
Pensions des Moudjahidine	59.9	57.7	54.4	73.9	105.0
Matériels et fournitures	53.6	54.6	46.3	68.5	58.8
Transferts courants	248.7	292.0	391.4	471.9	537.0

dont : Services de l'Administration	81.9	92.0	114.6	137.6	161.4
intérêts sur la dette publique	126.4	162.3	147.5	137.2	118.3
dépenses en capital	187.0	321.9	357.4	452.9	553.7
<b>Solde budgétaire</b>	<b>-11.2</b>	<b>400.0</b>	<b>184.5</b>	<b>52.6</b>	<b>213.9</b>
Solde des comptes spéciaux	-5.6	-0.7	-20.0	-11.2	81.6
Prêts nets du Trésor	-0.3	0.5	6.5	30.9	32.6
<b>Solde budgétaire, hors Fonds d'assainis</b>	<b>-16.5</b>	<b>398.8</b>	<b>171.0</b>	<b>10.5</b>	<b>262.9</b>
Allocation au Fonds d'assainissement	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Solde primaire 1/	110.0	561.1	318.6	147.8	381.2
Solde global	-16.5	398.8	171.0	10.5	262.9
<b>Financement</b>	<b>16.5</b>	<b>-398.8</b>	<b>-171.0</b>	<b>-10.5</b>	<b>-262.9</b>
Bancaire	64.4	-407.4	-145.8	31.6	-220.1
Non bancaire	24.7	105.7	85.3	32.8	38.4
Extérieur	-72.6	-97.1	-110.5	-74.9	-81.2

Source : Direction Générale du Trésor

1/ Solde budgétaire hors Fond d'assainissement + intérêts sur la dette publique.

## 2- Analyse de la situation des dépenses publiques publiques periode 2002-2006

La situation des finances publiques, en tant qu'élément important des finances intérieures, connaît une amélioration soutenue depuis 2003. Le solde global du Trésor a été multiplié par 2,5 fois, passant de 438,5 milliards de dinars en 2003 à 1092,5 milliards de dinars en 2006, soit respectivement 8,3 % et 13 % du produit intérieur brut. Ces performances ont été réalisées dans un contexte de croissance soutenue des dépenses publiques, et notamment des dépenses d'investissement, à un rythme, néanmoins, moins élevé que celui des recettes totales. Ces dernières, constituées en 2006 à 78,1 % des recettes des hydrocarbures, ont bénéficié de l'évolution très favorable des prix des hydrocarbures sur les marchés internationaux.

En conséquence, l'encours du Fonds de régulation des recettes, en progression régulière sur la même période, a atteint, à fin 2006, un montant de 2931 milliards de dinars contre 568,4 milliards de dinars à fin 2003. La constitution de ce Fonds en 2000, alimenté par l'excès des recettes fiscales des hydrocarbures au-delà de celles inhérentes au prix de référence de 19 dollars par baril, répond, entre autres, au souci des pouvoirs publics de réduire la vulnérabilité des finances publiques aux chocs externes en amortissant l'effet de la baisse de

la fiscalité pétrolière sur les dépenses d'équipement de l'Etat et, par conséquent, d'assurer la viabilité de la politique budgétaire sur le moyen et long terme.

Ces performances se sont conjuguées sur le plan fiscal, avec des efforts récents en matière de recouvrement de la fiscalité sur les hydrocarbures et hors hydrocarbures pour réduire davantage la vulnérabilité des finances publiques aux chocs externes. Ces efforts sont appuyés par des mesures structurelles importantes :

- participation majoritaire et obligatoire de la compagnie nationale des hydrocarbures à tous les projets d'exploration et de développement des gisements et instauration d'une taxe sur les profits pour des prix du pétrole brut au-delà de 30 dollars le baril ;

- création de la direction des grandes entreprises au sein de la direction générale des impôts dont les procédures permettent la réalisation d'un taux de recouvrement plus élevé ;

- institution d'un nouvel impôt, dit l'impôt forfaitaire unique, qui remplace l'ensemble des impôts (IRG, TAP, TVA) payés par les petits commerçants et les prestataires de services, facilitant le paiement et le recouvrement plus large des impôts ; et - la mise en place de structures nouvelles tels que les centres des impôts (dont un centre pilote va être mis en place en 2007) et les centres des impôts de proximité.

Au total, l'institution du Fonds de régulation des recettes (FRR) et les efforts en matière de recouvrement de la fiscalité contribuent à assurer la viabilité des finances publiques à moyen et long terme, à mesure que la qualité des dépenses émerge comme préoccupation majeure.

### **2.1 - Recettes budgétaires :**

Au cours de la période 2002 - 2006, les recettes budgétaires ont progressé de 123,4 % passant de 1603,2 milliards de dinars en 2002 à 3 582,3 milliards de dinars en 2006. Par rapport au produit intérieur brut (PIB), les recettes totales sont passées de 35,3 % en 2002 à 41,1 % en 2005 puis à 42,7 % en 2006.

L'accroissement de ce ratio est lié à l'augmentation de la part de la valeur ajoutée du secteur des hydrocarbures dans le PIB qui est passée de 32,5 % en 2002 à 44,7 % en 2005 et à 46,2 % en 2006 .

En 2006, les recettes budgétaires totales ont progressé de 16,2 % par rapport à l'année 2005. Cette hausse est due essentiellement à l'accroissement des recettes des hydrocarbures et dans une moindre mesure, à la hausse des recettes hors hydrocarbures.

Les recettes des hydrocarbures sont passées de 2 352,7 milliards de dinars en 2005 à 2 799 milliards de dinars en 2006, soit une progression de près de 19 %. Cette croissance est totalement imputable à la hausse des prix des hydrocarbures sur les marchés internationaux.

Les recettes des hydrocarbures ont atteint 1419,5 milliards de dinars durant le premier semestre 2006 contre 1379,5 milliards de dinars au second semestre (y compris la redevance annuelle versée au second semestre), totalisant un flux annuel de 2799 milliards de dinars. Cette évolution indique que la totalité de la fiscalité pétrolière budgétisée (916 milliards de dinars), c'est-à-dire au prix de référence de 19 dollars le baril, a été réalisée durant le premier semestre 2006. Aussi, l'excès des recettes effectives des hydrocarbures sur les recettes budgétisées en la matière au premier semestre et la totalité des recettes des hydrocarbures du second semestre ont été versés au Fonds de régulation des recettes.

Les recettes hors hydrocarbures ont atteint en 2006 un montant global de 783 milliards de dinars, en progression de 8,1 % par rapport à 2005 et dépassant ainsi le montant budgétisé dans la loi de finances 2006 (767,2 milliards de dinars). Les recettes fiscales, qui représentent 86,2 % des recettes hors hydrocarbures, ont augmenté de 5,4 % et sont passées de 640,5 milliards de dinars en 2005 à 674,8 milliards de dinars en 2006. Les plus fortes augmentations ont été enregistrées par les postes .impôts sur les revenus et les bénéfiques. (60,8 milliards de dinars), suivi du poste " impôts sur les biens et services " (7 milliards de dinars).

En revanche, les droits de douane ont enregistré un recul de 36,2 milliards de dinars pour se situer à hauteur de 107,7 milliards de dinars en 2006 contre 143,9 milliards de dinars en 2005. Cette baisse est inhérente à la suppression, depuis septembre 2005, des droits de douanes sur la première liste relative aux matières premières et intrants en provenance de l'Union Européenne.

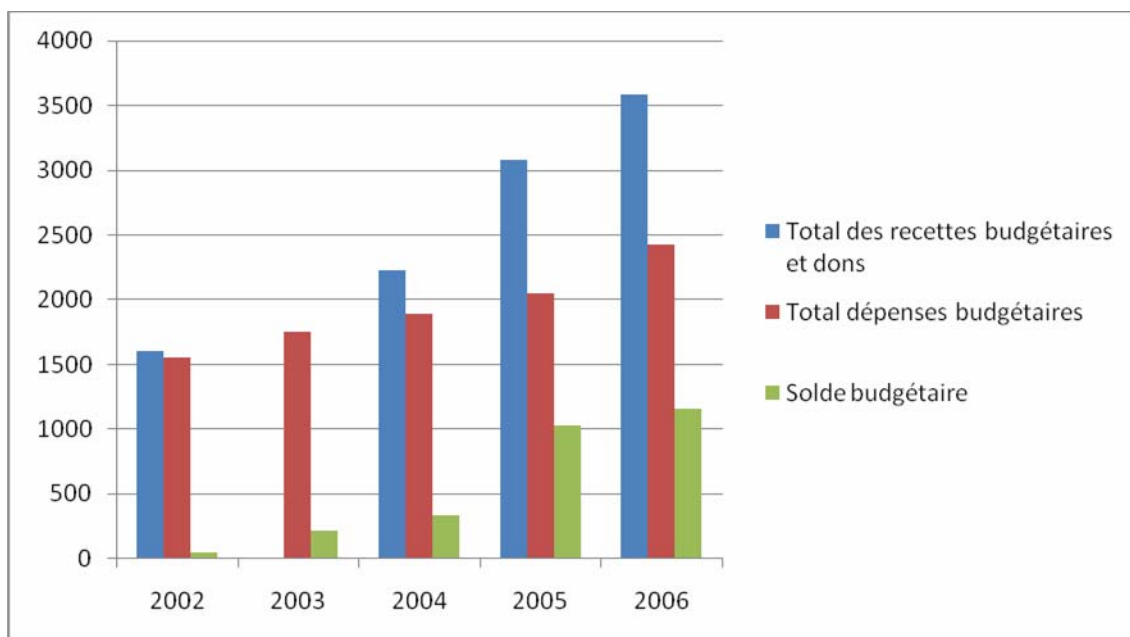
Pour l'année 2006, les recettes non fiscales, dont la contribution aux recettes hors hydrocarbures est passée de 11,6 % en 2005 à 13,8 % en 2006, enregistrent, pour la deuxième année consécutive, des augmentations et s'établissent à 108,2 milliards de dinars. Comme pour l'année 2005, cette progression est inhérente à l'augmentation des dividendes versés par la Banque d'Algérie au Trésor public (26,6 milliards de dinars).

Le ratio recettes hors hydrocarbures/produit intérieur brut a légèrement baissé de 9,7 % en 2005 à 9,3 % en 2006. La diminution, depuis l'année 2002, de la part des recettes hors hydrocarbures par rapport au produit intérieur brut ne doivent pas occulter l'effort fiscal des activités hors hydrocarbures qui, sous l'angle du ratio recettes hors hydrocarbures/PIB hors hydrocarbures, s'est stabilisé à hauteur de 17,4 % en 2006. Le niveau de ce dernier ratio était de 17,5 % en 2005.

Au total, bien que la fiscalité hors hydrocarbures ait augmenté de 31,6 % sur la période 2002 - 2006, sa part dans les recettes totales ne cesse de diminuer sur la même période en raison de l'accroissement de la part de la valeur ajoutée des hydrocarbures dans le produit intérieur brut. La fiscalité pétrolière demeure la variable déterminante dans l'élaboration du budget de l'Etat qui contribue pour 75,8 % des recettes totales en 2006 contre 73,6 % en 2005.

## **2.2 – Dépenses publiques :**

Les dépenses budgétaires totales ont progressé de 56,6 % au cours de la période 2002-2006 et ont atteint 2428,5 milliards de dinars en 2006 contre 1550,6 milliards de dinars en 2002. Sur la même période, les dépenses courantes ont augmenté de 47,2 % et les dépenses d'équipement de 72,6 %. Cette tendance témoigne de l'effort budgétaire consenti pour la relance de l'activité économique à travers l'impulsion budgétaire apportée par les divers programmes de dépenses publiques (programme de soutien à la relance économique de 2001 à 2004, programme de développement agricole, programme de reconstruction des infrastructures détruites par le séisme de 2003, programme complémentaire de soutien à la croissance 2005-2009, programme spécial complémentaire de développement des wilayas du sud, .).



Les dépenses de fonctionnement initialement budgétisées à 1283,4 milliards de dinars dans la loi de finances de 2006 sont montées à 1436,3 milliards de dinars dans la loi de finances complémentaire de la même année. Pendant que les montants budgétisés au titre des dépenses de fonctionnement ont été entièrement consommés, les dépenses d'équipement, budgétisées à 2115,8 milliards de dinars, ne l'ont été qu'à hauteur de 46,9 % (992,2 milliards de dinars) et ce, en raison de capacités d'absorption limitées. En dépit de ce faible taux de réalisation, les dépenses d'équipement ont augmenté de 72,6 % sur la période 2002 - 2006 contre 47,2 % pour les dépenses courantes.

Pour la seule année 2006, les dépenses courantes ont augmenté de 15,4 %, correspondant à un flux de 191,2 milliards de dinars, en raison notamment de la très forte augmentation des transferts courants. Malgré une augmentation substantielle des dépenses courantes en 2006, le ratio dépenses courantes/PIB a reculé de 4,3 points de pourcentage par rapport à 2002, alors que le ratio dépenses d'équipement/PIB n'a reculé que de 0,8 point sur la même période.

Ces évolutions favorables témoignent du réel effort de stabilisation des dépenses courantes au profit de l'allocation des ressources pour les dépenses d'équipement. Cependant, les dépenses courantes, qui n'ont progressé en moyenne que de 9,2 % entre 2002 et 2005, ont augmenté en 2006 de 15,4 %. Les dépenses d'équipement, quant à elles, après un léger recul en 2003, ont enregistré une croissance plus soutenue entre 2003 et 2006, soit 12,9 % en 2004, 25,9 % en 2005 et 23 % en 2006).



Les dépenses de personnel, deuxième poste important dans les dépenses courantes après les transferts courants, ont progressé presque au même rythme qu'en 2005 soit 6,3 % contre 6,9 % en 2005. Les pensions des moudjahidine et les dépenses en matériel et fournitures, qui ne représentent que 6,3 % des dépenses courantes chacune, ont augmenté respectivement de 14 % et 21,8 % en 2006. Quant aux transferts courants, les dépenses y afférentes ont enregistré le plus fort taux de croissance en 2006 (23,7 %) pour s'établir à 739,1 milliards de dinars contre 597,6 milliards en 2005, de sorte que leur part dans les dépenses courantes est passée de 48 % en 2005 à 51,5 % en 2006.

Enfin, suite aux remboursements par anticipation d'une partie de la dette publique extérieure, au cours des années 2004 - 2006, les intérêts sur la dette publique (interne et externe) ont baissé de 6,3 % en 2006 après la diminution de 14 % en 2005 et 25,3 % en 2004. En conséquence, les intérêts annuels sur la dette publique sont passés de 114 milliards de dinars en 2003 à 85,2 milliards en 2004 à 73,2 milliards en 2005 puis à 68,6 milliards en 2006.

Les dépenses d'équipement s'établissent à 992,2 milliards de dinars en 2006, en progression de 23 % par rapport à l'année 2005. En proportion du PIB, elles représentent 11,8 % en 2006 contre 10,8 % l'année précédente. Les augmentations les plus importantes concernent les dépenses d'investissement, les dépenses relatives aux plans communaux et les dépenses dans le secteur de l'habitat. Par contre, les dépenses relatives aux mines et énergies, aux industries manufacturières, à l'agriculture et l'hydraulique, aux services productifs, à l'éducation/formation et aux infrastructures socioculturelles ont régressé par rapport à l'année 2005.

### **2.3 – Capacité de financement :**

Avec des excédents croissants en terme de solde global du Trésor, la capacité de financement du Trésor s'améliore et se consolide davantage. De 7,1 % du PIB en 2004, le ratio excédent global du Trésor/PIB est passé à près de 12 % en 2005 puis à 13 % en 2006. Les excédents réalisés en 2005 et 2006, soit respectivement 896,4 milliards de dinars et 1092,5 milliards de dinars, sont supérieurs au total du montant effectif de la fiscalité hors hydrocarbures. Ce renforcement de la capacité de financement du Trésor est matérialisé par le niveau élevé de son stock d'épargne financière en dépôts auprès de la Banque d'Algérie.

La tendance haussière des dépôts du Trésor public à la Banque d'Algérie s'est confirmée durant l'année 2006. Le flux net alimentant les comptes du Trésor à la Banque d'Algérie a atteint 1140,3 milliards de dinars en 2006 et son encours total s'est établi à 3222,5 milliards de dinars contre 2082,2 milliards de dinars en 2005 et 1029,2 milliards de dinars en 2004. Ce niveau d'encours de dépôts à fin 2006 dépasse le montant des dépenses publiques totales réalisées cette année. L'objectif stratégique de réduction de la vulnérabilité des finances publiques aux chocs externes, afin de réaliser les objectifs de développement à moyen et long terme, est conduit avec prudence dans l'intérêt des générations futures.

Le niveau élevé d'épargnes financières a permis au Trésor de se désendetter à l'égard des banques pour un montant de 145 milliards de dinars en 2006, corrélativement à la forte réduction de la dette publique extérieure.

### **3.4 Situation des opérations du Trésor :**

	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Total des recettes budgétaires et dons</b>	<b>1603.2</b>	<b>1 966.6</b>	<b>2229.7</b>	<b>3082.6</b>	<b>3582.3</b>
Recettes des hydrocarbures	1 007.9	1 350.0	1570.7	2352.7	2799.0
Dont : Fonds de régulation des recettes brut	26.5	292.9	623.5	1368.8	1798.0
Fonds de régulation des recettes net	26.5	448.9	153.2	1121.0	1088.4
Recettes hors-hydrocarbures	595.1	616.6	652.5	724.2	783.0
Recettes fiscales	482.9	519.9	580.4	640.4	674.8
Impôts sur les revenus et les bénéficiaires	112.2	126.2	148.0	168.1	228.9
Impôts sur les biens et services	223.4	231.4	274.0	308.8	315.8
Droits de douane	128.4	143.2	138.8	143.9	107.7
Enregistrement et timbres	18.0	19.1	19.6	19.6	22.4
Recettes non-fiscales	112.2	96.7	72.1	83.8	108.2
Dividendes de la Banque d'Algérie	37.6	43.5	30.0	48.7	75.3
Droits	74.6	53.2	42.1	35.1	32.9
Dons	0.2	0.0	6.5	5.7	0.3
<b>Total dépenses budgétaires</b>	<b>1550.6</b>	<b>1 752.7</b>	1891.8	2052.0	2428.5
Dépenses courantes	1097.7	1 199.0	1251.1	1245.1	1436.3
Dépenses de personnel	346.2	379.9	391.4	418.5	445.0
Pensions des Moudjahidine	73.9	105.0	69.2	79.8	91.0
Matériels et fournitures	68.5	58.8	71.7	76	92.6
Transferts courants	471.9	537.0	633.6	597.6	739.1
dont : Services de l'Administration	137.6	161.4	176.5	187.5	215.2
intérêts sur la dette publique	137.2	118.3	85.2	73.2	68.6
dépenses en capital	452.9	553.7	640.7	806.9	992.2
<b>Solde budgétaire</b>	<b>52.6</b>	<b>213.9</b>	337.9	1030.6	1153.8
Solde des comptes spéciaux	-11.2	81.6	109.9	-129.0	0.7
Prêts nets du Trésor	30.9	32.6	11.8	5.2	62.0
<b>Solde budgétaire, hors Fonds d'assainis</b>	<b>10.5</b>	<b>262.9</b>	436.0	896.4	1092.5
Allocation au Fonds d'assainissement	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Solde primaire 1/	147.8	3 81.2	521.2	969.6	1161.1
Solde global	10.5	262.9	436.0	896.4	1092.5

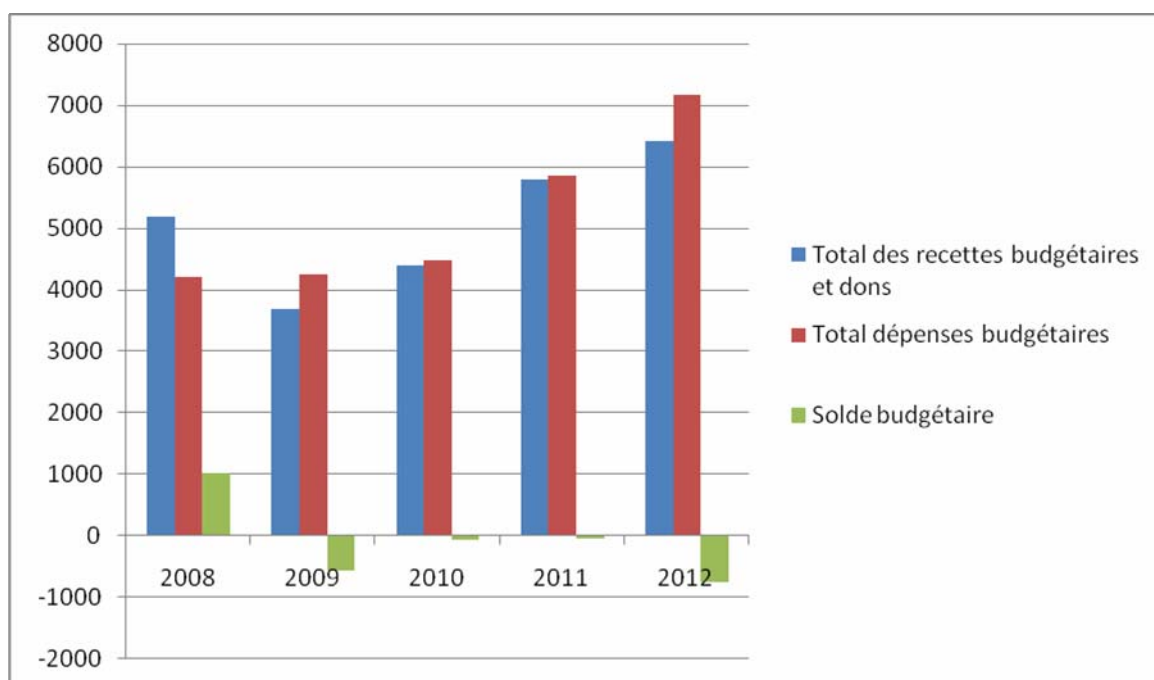
<b>Financement</b>	<b>-10.5</b>	<b>-262.9</b>	-436.0	-896.4	-1092.5
Bancaire	31.6	-220.1	-412.4	-1002.2	-976.9
Non bancaire	32.8	38.4	29.6	221.5	48.9
Extérieur	-74.9	-81.2	-53.2	-115.7	-164.5

### 3-Analyse de la situation des dépenses publiques publiques periode 2008-2012

Au cours des années 2000 et jusqu'en 2008, les dépenses publiques ont fortement augmenté mais conjointement à la hausse des recettes budgétaires de sorte que la viabilité des finances publiques était assurée, comme en témoigne la constitution d'importantes ressources dans le Fond de régulation des recettes (FRR). Dans ce contexte, la forte augmentation des dépenses publiques sur cette période résultait, notamment de 2005 à 2008, de celle des dépenses d'équipement dont la plupart des dépenses courantes est passé de 65.4% EN 2001 0 89% en 2008.

En revanche, depuis 2009 et en dépit de la relative stabilisation des dépenses budgétaires d'équipement, les soldes budgétaires globaux ont été déficitaires mais avec des amleurs très inégales. Après l'important déficit de 2009 inhérent à la chute des recettes fiscales des hydrocarbures(-41%) liée au choc externe de grande ampleur, les déficits de 2010 et de 2011 n'ont représenté respectivement que 0.6% et 0.4 % du PIB. Le déficit budgétaire s'est de nouveau accru en 2012 (4.8%), en raison de la forte croissance des dépenses totales (22.5 %) et en particulier, de celle des dépenses courantes (27.2%), après celles non moins élevées de 2011( respectivement de 31 % et 45.9 %).

Ainsi, en dépit de la stabilité des prix des hydrocarbures à un niveau élevé( 111 dollars le baril en 2012 contre 112.9 dollars le baril en 2011), les fortes augmentations successives des dépenses publiques de ces deux dernières années, et de surcroit de fonctionnement, ont abouti à un déficit budgétaire substantiel. Compte tenu du trend baissier des exportations d'hydrocarbures en volume depuis 2006 et du trend haussier des dépenses courantes, la viabilité budgétaire émerge comme préoccupation de court terme, comme cela apparait nettement de l'analyse de la situation des finances publiques des deux dernières années.



### **3.1/ Recettes budgétaires :**

En 2012, les recettes budgétaires s'établissent à 6411.3 milliards de dinars contre 5790.1 milliards de dinars en 2011, soit une progression de 10.7%. Elles se sont donc accrues de 321.2 milliards de dinars contre 1397.2 milliards en 2011. Après la forte baisse de 2009( - 29.2% ), les recettes budgétaires ont donc progressé de 2735.3 milliards de dinars en trois années ( 74.4%). A l'inverse des années 2010 et 2011 ou les recettes des hydrocarbures qui concouraient le plus à l'augmentation des recettes budgétaires totales, en 2012, elles n'y ont contribué qu'à hauteur de 32.9 % (contre 82 % en 2011 et 68.7 % en 2010) et celles hors hydrocarbures à hauteur de 67.1 % (contre 18 % en 2011 ).

Rapportées au PIB, les recettes totales se sont stabilisées à hauteur de 40.5% du flux annuel de richesse produite contre 39.9 % en 2011. En revanche, le ratio recettes ordinaires sur PIB hors hydrocarbures est passé de 19.5% en 2011 à 20.9% en 2012, soit une progression annuelle de 1.4 point de pourcentage, quasiment équivalente à son augmentation en tre 2009 et 2011(1.3 point).

Les recettes des hydrocarbures ont augmenté de 5.1% en 2012 (contre 37% en 2011), passant de 3979.7 milliards de dinars en 2011 à 4184 milliards de dinars en 2012. Elles représentent à cette année 2.75 fois le montant de la fiscalité budgétisée au prix de référence(37 dollars le baril) contre 2.5 fois en 2011. Rapportées aux recettes budgétaires totales, les recettes, les recettes des hydrocarbures représentent 65.3% en 2012 contre 68.7%

en 2011 et couvrent 58.4% des dépenses budgétaires totales contre 68% en 2011. De même, alors qu'en 2011 les mêmes recettes des hydrocarbures représentaient 102.6% des dépenses courantes, elles ne représentent plus en 2012 que 84.8% révélant ainsi une nette détérioration de la couverture des dépenses courantes par les recettes des hydrocarbures.

Les recettes hors hydrocarbures ont atteint en 2012 un montant global de 2227.2 milliards de dinars, en progression de 23.0% (21.7 % en 2011). Elles représentent 34.7 % du total des recettes budgétaires (31.3% en 2011), financent 31.1% des dépenses totales (30.9% en 2011) mais ne couvrent les dépenses courantes qu'à hauteur de 45.1% (contre 46.7% en 2011 et 56 % en 2010). En outre, en dépit de leur nette progression en 2012, les recettes ordinaires ne couvrent plus le poste transferts courants dont ne représentent plus que 85 % contre 102.1% en 2011).

En termes de structure, les recettes fiscales représentent 89.1% des recettes hors hydrocarbures (contre 84.4% 2011) et, contrairement à l'année 2011, elles ont contribué aux augmentations des recettes hors hydrocarbures à hauteur de 109.7% contre 71% en 2011 ; les recettes non fiscales ayant diminué de 14.2%.

Les recettes fiscales ont progressé de 29.9% en 2012 pour atteindre 1984.3 milliards de dinars contre une hausse de 17.7% en 2011. Ces augmentations résultent beaucoup plus de la hausse des impôts sur les revenus et des droits de douane qui ont contribué, respectivement pour près de 44%( 53.7% en 2011) et pour 29% (17.7% en 2011) à la hausse des recettes fiscales. La contribution des impôts sur les biens et services à l'augmentation des recettes fiscales est restée relativement stable par rapport à 2011 (24.5% en 2012 contre 25.3% en 2011).

La tendance à la baisse du poids relatif des impôts sur les biens et services dont les recettes fiscales, observée sur la période 2002-2011, s'est accentué encore au cours de l'année sous revue pour atteindre 34.5% contre 37.5% en 2011, 39.7% en 2010 et 46.3% en 2002. Quant au ratio droits de douane sur recettes fiscales, il a augmenté en 2012 à 17.9%, en contraste avec sa baisse continue depuis 2003 et sa stabilisation en 2011 à 14.6%. a l'inverse, le poids relatif des impôts sur les revenus et bénéfices dans les recettes fiscales s'est stabilisé en 2012 à hauteur de 44.6% par rapport à 2011 (44.8%), après être passé de 23.2% en 2002 à 43.3% en 2010. Ces évolutions structurelles, en l'occurrence la baisse du poids des impôts sur les biens et services et la hausse de celui des impôts sur les revenus et bénéfices dans le total

des recettes fiscales, contrastent fortement avec les assiettes de ces types de prélèvement et notamment les évolutions de la valeur ajoutée marchande hors hydrocarbures.

En ce qui concerne les recettes non fiscales, dont la part dans les recettes hors hydrocarbures est passée de 9.2% en 2009 à 15.6% en 2011, elles ont baissé en 2012 à 242.9 milliards de dinars (283.3 milliards de dinars en 2011) pour ne représenter que 10.9% des recettes hors hydrocarbures sous l'effet des diminutions des résultats versés par les institutions et entreprises publiques hors hydrocarbures.

Au total, après avoir chuté à 84.4% en 2011, la part des recettes fiscales dans les recettes hors hydrocarbures est remontée à 89.1% en 2012. Sur la période 2004-2012, le fait saillant concerne le changement de structure de la fiscalité hors hydrocarbures, d'autant que l'année 2012 confirme la baisse tendancielle de la fiscalité sur les biens et services (rapportée aux recettes fiscales) en contexte de transactions informelles accrues. De plus, alors qu'en 2002, les impôts sur les revenus représentaient 50.2% des impôts sur les biens et services, ce ratio a dépassé 100% en 2010, pour s'établir à 129.4% en 2012 (119.6% en 2011). En revanche, en 2012, après une baisse quasi continue de 2004 à 2011, passant de 23.9% en 2004 à 14.6% en 2011, la part des droits de douanes dans les recettes fiscales est remontée à 17.9% à la faveur de leur forte augmentation au cours de cette année (59.7%). Cela est lié à l'évolution de la structure des importations.

### **3.2/Dépenses budgétaires :**

En 2012, les dépenses budgétaires totales s'établissent à 7169.9 milliards de dinars contre 5853.6 milliards de dinars en 2011, soit une hausse de 22.5% contre 31% en 2011, 5.2% en 2010 est une quasi stabilité en 2009. Elles ont donc augmenté de 60.5% au cours de ces deux dernières années. Jusqu'en 2008, les dépenses d'équipement augmentaient plus vite que les dépenses courantes. Entre 2008 et 2011, ce sont les dépenses courantes, qui ont été multiplié par près de 1.7 fois par rapport à 2009, qui ont concouru exclusivement à la hausse des dépenses totales ; les dépenses en capital ayant relativement stagné. En 2012, en dépit d'une augmentation des dépenses d'équipement de 13.1% c'est toujours les dépenses courantes qui contribuent le plus à l'accroissement des dépenses totales (80.3%).

Les dépenses de fonctionnement et d'équipement ont été budgétisées respectivement à 4925.1 milliards de dinars et 2820.4 milliards de dinars dans la loi de finances complémentaire de 2012, alors que les dépenses de fonctionnement décaissées ont égalé les

montants budgétisés(88.5% en 2011), les dépenses d'équipement budgétisées ont été consommées à concurrence de 79.2% contre 48.6% en 2011, 60.5% en 2010 et 69.2 % en 2009. Contrairement aux années 2009, 2010 et 2011 qui ont été marquées par un ralentissement sensible de l'absorption, celle-ci a repris en 2012 pour le deux catégories de dépenses.

Les fortes augmentations des dépenses courantes des deux dernières années ont porté le ratio dépenses courantes/PIB à 26.7% en 2011 puis à 31.2% en 2012 contre près de 23.1% en 2009 et 22.2% en 2010. Quant au ratio dépenses d'équipement/PIB, il est resté quasiment stable en 2012 à 14.1 %( 19.5% en 2009, 15.1% en 2010 et 13.6% en 2011), après de nombreuses années d'évolution haussières (10.8% en 2003, 15.3% en 2007 et 17.9 % en 2008). Jusqu'en 2008, cette hausse résultait autant de l'augmentation du montant du budget d'équipement que de l'amélioration du taux de réalisation ( consommation des crédits). En 2010 et 2011, la diminution de ce ratio tient à la stagnation des montants décaissés au titre des dépenses d'équipement ( 2010) et à la hausse du PIB à prix courant (2011).

S'agissant des dépenses courantes, elles sont passées de 3879.2 milliards de dinars en 2011 à 4935.9 milliards de dinars en 2012, soit une hausse de 27.2% après celle-très importante- de 2011( 45.9%). Plus qu'en 2011, cette hausse resulte presque totalement de l'augmentation des transferts courants qui y ont contribué à hauteur de 80.1% pour atteindre 2620.3 contre 1773.9 milliards de dinars en 2011 et, dans une moindre mesure, des dépenses de personnel.

Dans les transferts courants, les services de l'administration ( les dépenses de subventions aux hopitaux et aux établissements publics à caractère administratif ( EPA)) n'ont contribué à la hausse de ces transferts qu'à hauteur de 7.7% en 2012. La plus forte hausse dans les transferts courants concerne donc le poste « autres transferts » (principalement les subventions des prix et les collectivités locales) dont le montant passe de près 863.5 milliards de dinars en 2011 à 1550.8 milliards de dinars en 2012, correspondant à 79.6% d'augmentation.

Les dépenses d'équipement, quant à elles, qui avaient fortement progressé de 2005 à 2008 avec un passage à un palier supérieur en 2007 et 2008, puis demeurées stables en tendance entre 2008 et 2011, ont augmenté en 2012 de 259.6 milliards de dinars ( 13.1%), passant de 1974.4 milliards de dinars à 2234 milliards de dinars.

Cette hausse des dépenses d'équipement résulte principalement des dépenses en faveur du secteur de l'habitat qui sont passées de 271.4 milliards de dinars en 2011 à 611.1 milliards de dinars en 2012, soit 125.2% d'augmentation. Les dépenses d'infrastructures économiques et administratives, dont la part dans les dépenses d'investissement était de 40.1% en 2008, ont régressé depuis pour ne plus représenter que 35.7% en 2011. Elles sont demeurées quasiment stables en 2012 à hauteur de 693.3 milliards de dinars et représentent 31% des dépenses totales d'équipement. Les autres dépenses ayant un poids significatif dans le total des dépenses d'équipement ont connu des évolutions contrastées. Les dépenses en infrastructures dans l'agriculture et hydraulique ont encore baissé de 23.3%. Celles destinées à l'éducation et à la formation sont restées relativement stables (134.6 milliards de dinars contre 137.9 milliards de dinars en 2011) et celles destinées aux infrastructures socio-culturelles ont augmenté de 23.4%. L'augmentation des dépenses d'équipement de 259.6 milliards de dinars (13.1%) résulte donc de celles des dépenses en faveur du secteur de l'habitat (+339.7 milliards de dinars) et, dans une moindre mesure, de la rubrique « divers » (+79.9 milliards de dinars); le solde des variations des autres postes des dépenses d'équipement de l'Etat étant négatif.

### **3.3.Capacité de financement :**

Pour la quatrième année consécutive, le solde budgétaire affiche un déficit.

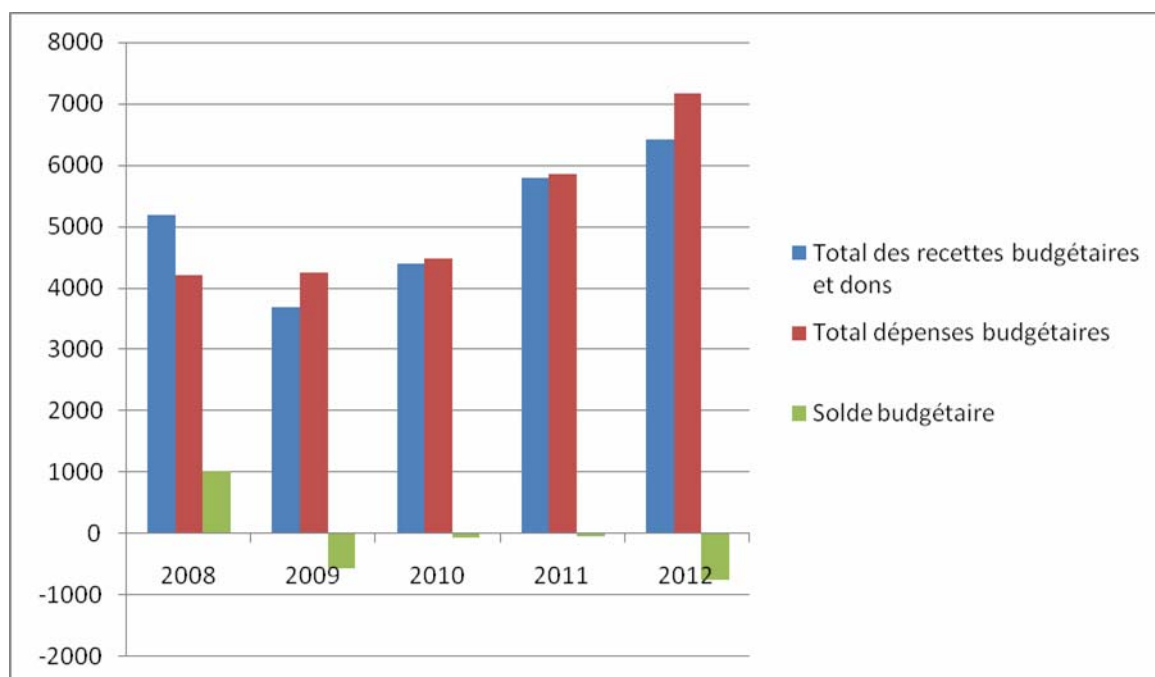
Celui de l'année sous revue a atteint 758.6 milliards de dinars, supérieur à celui de 2009, année de choc externe de grande ampleur, de près de 188 milliards de dinars. Comme en 2010 et 2011, ce déficit résulte principalement de la hausse de 27.2% des dépenses de fonctionnement dans le contexte de hausse plus modérée des recettes totales.

L'épargne publique (recettes totales moins dépenses de fonctionnement) au titre de l'année sous revue est de 1475.4 milliards de dinars contre 1910.9 milliards de dinars en 2011. L'épargne publique représente, en conséquence, 23% des recettes totales.

Ce montant d'épargne publique n'a financé les dépenses d'investissement de l'Etat en 2012 qu'à hauteur de 66%, dégageant un besoin de financement du Trésor de 746.1 milliards de dinars. Néanmoins, la capacité de financement du Trésor exprimée par l'encours des épargnes financières auprès de la Banque d'Algérie s'est encore consolidée, atteignant 5633.4 milliards de dinars contre 5381.7 milliards de dinars à fin 2011. Une telle capacité de financement représente 35.6% du produit intérieur brut, 87.9% des recettes totales et 78.6%



des dépenses publiques. Si la constitution de cette capacité de financement du Trésor au cours de la décennie concourt à prémunir les finances publiques d'éventuels chocs externes, l'évolution de la structure des recettes budgétaires constitue un élément additionnel de vulnérabilité face à la nouvelle structure des dépenses budgétaires. Le défi est d'autant plus important que le niveau du prix du pétrole permettant d'équilibrer le budget de l'Etat est supérieur à 120 dollars/baril.



### 3.4 Poids, structure de la dépense publique et activité économique

Si la « soutenabilité » des finances publiques émerge un peu partout dans le monde, depuis les plans de relance massifs rendus nécessaires par la crise économique mondiale de 2009, comme une préoccupation majeure dans les pays développés et émergents, en Algérie, elle se conjugue à une préoccupation supplémentaire, celle du poids de la dépense publique dans la demande intérieure brute (absorption) et son incidence sur l'économie nationale.

Sur le long terme et dans beaucoup d'économies développées (pays scandinaves, Allemagne, France...) dont la richesse par habitant est fondée sur les activités économiques hors ressources non renouvelables, le poids élevé de la dépense publique - qui inclut les dépenses liées aux régimes de sécurité sociale (retraites et assurances maladie)- dans l'absorption ne traduit qu'une redistribution très large des revenus au profit des catégories sociales à faibles revenus, expression de modèles sociaux propres à ces pays. La dépense publique y a longtemps été un facteur de croissance de la demande globale, stimulant ainsi

l'offre de bien et services et l'investissement. Ce mode de régulation économique, conjugué à une croissance forte de la productivité des facteurs de production, a été la clef de voûte de la croissance élevée de la période dite des « trente glorieuses » dans les pays développés.

De même, sur le court terme -horizon de la conjoncture – et dans une perspective Keynésienne classique, lorsque l'activité économique est atone et les capacités de production du système productif sous utilisées, la hausse de la demande globale, notamment par la dépense publique même au prix de déficits budgétaires, permet dans certaines situations, de stimuler l'activité économique. Mais que ce soit sur le long ou le terme, le poids de la dépense publique dans ces pays est toujours adossé à un niveau quasi équivalent de prélèvements obligatoires (fiscalité et cotisations sociales) sur l'activité économique fondée sur la production de biens reproductibles.

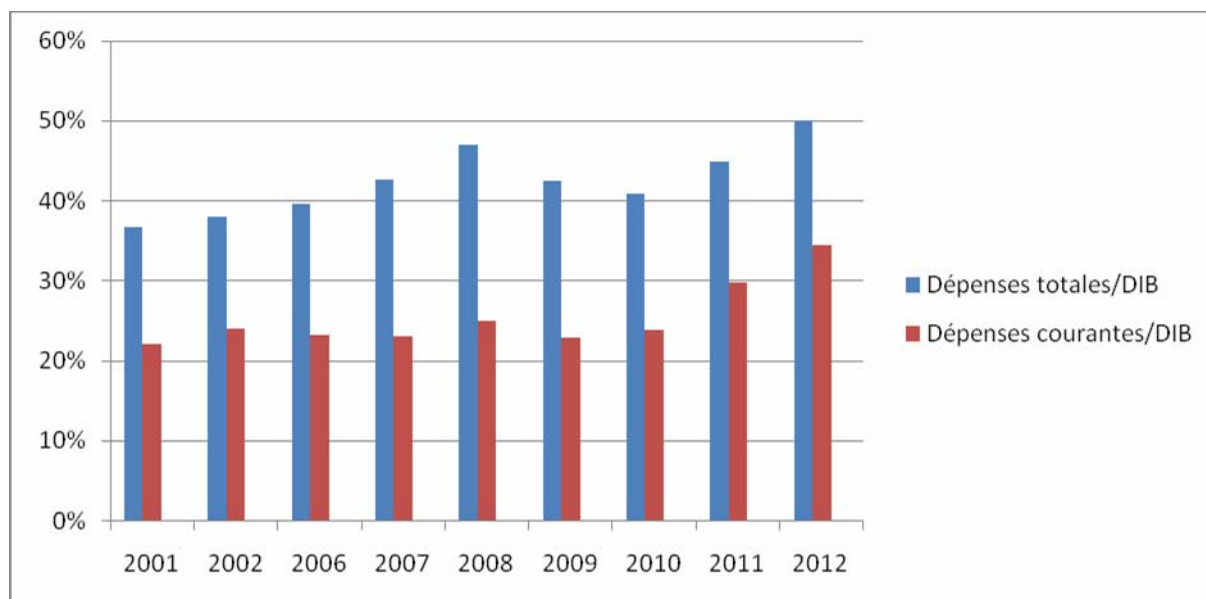
En Algérie, le poids de la dépense publique dans la dépense intérieure brute (DIB ou absorption) a pris des proportions importantes. Elle est passée, en effet, de 31.4% en 1999 à 44.8% en 2011 et à 50% en 2012. A titre de comparaison, ces ratios sont de l'ordre de 24.9% au Maroc en 2010 et 26.9% en 2011 et de respectivement 22.8% et 26.3% en 2010 et 2011 en Tunisie.

	2001	2002	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dépenses totales/DIB	36.6%	38.0%	39.5%	42.7%	47.0%	42.4%	40.9%	44.8%	50%
Dépenses courantes/DIB	22.1%	23.9%	23.1%	23.0%	24.9%	22.9%	23.8%	29.7%	34.4%

Ainsi, en 2012, 50% (44.8% en 2011) de la dépense totale de l'ensemble des agents économiques est réalisée par l'Etat. Cette part s'est donc élevée de près de 19 points de pourcentage entre 1999 et 2012 dont près de neuf

Points durant les deux dernières années sous l'effet de l'accroissement des dépenses publiques de fonctionnement dont la part dans l'absorption a bondi d'une moyenne de 23.8% entre 1999 et 2010 à 29.7% en 2011 et à 34.4% en 2012.

En 2011 et 2012, les deux tiers de la dépense publique sont donc des dépenses de fonctionnement et celles-ci représentent respectivement près de 30% et 34.4% de la demande globale.



L'augmentation du ratio dépenses courantes/absorption résulte des augmentations des transferts courants de près de 52% en 2012 (31.6% en 2011) et dans une moindre mesure des dépenses de personnel de 10.2% (mais 46.4% en 2011) et ne consistent donc pas en une hausse de la production de services publics mais résulte d'un simple effet prix (hausse des transferts dont les subventions et des revenus des fonctionnaires). Comparativement, alors que les transferts et subventions ne représentent que près de 28% des dépenses courantes en Tunisie en 2011 et 2012 (20.5% en 2010), 19.5% et 29.2% en 2009 et 2010 au Maroc, en Algérie, ce ratio qui était de 32.1% en 1999 n'a cessé de grimper depuis pour atteindre 48.2% en 2009. Après un recul à 42.9% et 45.7% respectivement en 2010 et 2011 en raison de la plus forte augmentation des dépenses de personnel, il est remonté à 53.1% en 2012.

Les considérables augmentations de salaires dans la fonction publique et des transferts courants sans lien avec les prélèvements fiscaux sur l'activité économique et les revenus hors hydrocarbures impactent négativement le fonctionnement de l'économie, le comportement des agents économiques et la diversification escomptée de l'économie nationale.

En économie de marché, les prix des biens et services reflètent les coûts de production et /ou la rareté relative des biens et services. En particulier, les prix relatifs fondent

les comportements rationnels d'allocation des ressources des agents économiques, en l'occurrence les décisions d'investir et la répartition sectorielle des investissements, l'arbitrage entre la consommation et l'épargne et le choix de l'assortiment des biens et services de consommation des ménages.

Dans l'économie nationale, l'élargissement du soutien direct et indirect des prix à de nouveaux biens de consommation alimentaires, les subventions implicites des prix de l'énergie, de l'eau, des carburants, l'existence de prix réglementés traduisent, certes, la volonté des pouvoirs publics de soutenir le pouvoir d'achat des catégories sociales les plus défavorisées mais ont abouti, néanmoins, à une structure des prix relatifs qui a engendré des effets pervers dommageables à l'économie nationale.

En premier lieu, les politiques publiques louables de soutien direct et indirect des prix des biens de consommation alimentaire, de l'eau, de l'énergie, des carburants (etc.), conjugués aux augmentations substantielles des salaires avec effet rétroactif dans la fonction publique et à l'effet de propagation (résonance) aux rémunérations dans les secteurs marchands, ont engendré une hausse substantielle des revenus réels peu corrélé à l'évolution de la productivité. Ce qui a :

\*favorisé l'émergence d'un modèle de consommation de biens durables importés- dont les importations de véhicules particuliers qui ont connu un emballement sans précédent en 2011 et 2012- en totale inadéquation avec la structure de la production domestique ;

\*engendré une consommation excessive de l'énergie sous toutes ses formes ayant même conduit à des importations de carburants.

Comme dans de nombreux autres pays, ces subventions sont, en outre, très coûteuses et mal ciblées. Etendues à l'ensemble de population, elles profitent aussi aux populations les plus aisées et évincent les dépenses publiques prioritaires en faveur des populations les plus défavorisées et/ou d'autres services publics. Par ailleurs, en contexte de baisse tendancielle des cours des produits agricoles de base sur les marchés internationaux depuis le mois d'avril 2011, certaines exonérations de droits de douane et taxes ne sont pas réellement reflétés dans les prix intérieurs et peuvent avoir alimenté les marges des opérateurs liés aux activités d'importation de ces produits. Par ailleurs, une activité d'exportation illégale des produits subventionnés dont les carburants s'est développée vers les pays voisins.

En second lieu, ces hausses de revenus réel par effet d'encaisses réelles de beaucoup de catégories de la population se sont traduites par une élévation du cout des facteurs de production peu corrélée à leur productivité avec pour, conséquence, entre autres, une augmentation du cout du travail aboutissant à une probable perte de compétitivité de la production industrielle manufacturière domestique vis-à-vis des produits importés, pouvant même déclasser, en matière de profitabilité, l'investissement productif marchand au profit des importations. Ce qui contrarie la stratégie industrielle de substitution aux importations.

Au total, l'extension de la sphère budgétaire au cours des années 2000 et durant les deux dernières années a abouti à l'émergence de deux grands types de défis auxquels est confrontée l'économie nationale. Celui de l'incidence de la dépense publique sur l'activité économique.

### **3.5 Situation des opérations du Trésor :**

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Total des recettes budgétaires et dons</b>	<b>5 190.5</b>	<b>3 676.0</b>	<b>4 392.9</b>	<b>5 790.1</b>	<b>6 411.3</b>
Recettes des hydrocarbures*	4 088.6	2 412.7	2 905.0	3 979.7	4 184.0
dont : Fonds de Régulation des Recettes K	2 288.2	400.7	1 318.3	2 300.3	2 535.0
Fonds de Régulation des Recettes I	1 064.5	36.4	526.4	538.9	251.7
Recettes hors hydrocarbures	1 101.8	1 263.3	1 487.8	1 810.4	2 227.2
Recettes fiscales	965.2	1 146.6	1 298.0	1 527.1	1 984.3
Impôts sur les revenus et les bénéfices	331.5	462.1	561.7	684.7	885.9
Impôts sur les biens et services	435.2	478.5	514.7	572.6	684.8
Droits de douane	164.9	170.2	181.9	222.4	355.2
Enregistrement et timbres	33.6	35.8	39.7	47.4	58.4
Recettes non fiscales	136.6	116.7	189.8	283.3	242.9
Produits des douanes et autres	113.8	67.6	64.3	78.9	74.4
Dividendes de la Banque d'Algérie	22.5	48.2	121.1	137.2	115.3
Autres entreprises publiques	0.3	0.9	4.4	67.2	53.2
Dons	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1
<b>Total dépenses budgétaires</b>	<b>4 191.0</b>	<b>4 246.3</b>	<b>4 466.9</b>	<b>5 853.6</b>	<b>7 169.9</b>
Dépenses courantes	2 217.7	2300.0	2 659.0	3 879.2	4 935.9
Dépenses de personnel**	838.7	910.9	1 212.6	1 774.7	1 955.7
Pensions des Moudjahidine	103.0	130.7	151.3	163.2	193.0
Matériels et fournitures	111.7	112.5	121.7	129.7	120.7

Transferts courants	1 102.9	1 108.5	1 140.2	1 773.9	2 620.3
Dont : Services de l'Administration	360.8	412.5	513.3	786.1	867
Intérêts sur la dette publique	61.4	37.4	33.2	37.7	46.1
Dépenses en capital	1 973.3	1 946.3	1 807.9	1 974.4	2 234.0
<b>Solde budgétaire</b>	<b>999.5</b>	<b>-570.3</b>	<b>-74.0</b>	<b>-63.5</b>	<b>-758.6</b>
Solde des comptes spéciaux	31.2	-4.3	34.7	24.1	79.1
Prêts nets du Trésor	123.8	138.5	138.9	129.2	66.7
<b>Solde budgétaire, hors Fonds d'assainisse</b>	<b>906.9</b>	<b>-713.1</b>	<b>-178.2</b>	<b>-168.6</b>	<b>-746.1</b>
Allocation au Fonds d'assainissement	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Solde primaire 1/	968.3	-675.7	-145.0	-130.9	-700.0
<b>Solde global</b>	<b>906.9</b>	<b>-713.1</b>	<b>178.2</b>	<b>-168.6</b>	<b>-746.1</b>
<b>Financement</b>	<b>-906.9</b>	<b>713.1</b>	<b>178.2</b>	<b>168.6</b>	<b>746.1</b>
Bancaire	-1 410.9	57.1	-430.5	-558.7	-254.8
Non bancaire	508.2	655.3	608.0	728.1	1 003.4
Extérieur	-4.2	0.7	0.7	-0.8	-2.5

1/ solde budgétaire hors Fonds

#### 4- SITUATION ECONOMIQUE DE L'ALGERIE : perspectives 2014

Sous l'effet d'une baisse (en volume) de ses exportations hydrocarbures, d'un prix du baril qui a légèrement fléchi avant de se stabiliser et d'une hausse de ses importations, l'excédent courant de l'Algérie s'est affiché en forte diminution en 2013. Cette tendance devrait se poursuivre en 2014 selon les dernières projections du FMI, n'affectant cependant pas le niveau des réserves de change du pays, qui couvrent toujours le niveau très confortable de plus de 3 années d'importations. Dépendant des hydrocarbures (35% du PIB, 97% des exportations et 60% des recettes fiscales) et des dépenses publiques, le modèle économique algérien ne paraît pas soutenable à long-terme. Dès lors, diversification de l'économie et le développement du secteur privé, qui seuls permettront de créer les conditions d'une croissance pérenne, de réduire le chômage (10%, mais 20% pour les jeunes diplômés) et l'économie informelle, apparaissent indispensables.

##### 4.1 Après un ralentissement en 2013, la croissance devrait rebondir en 2014

La loi de finances pour 2014 (LF 2014) est établie sur une hypothèse de croissance du PIB de 4% en 2014, dont 5.4% hors hydrocarbures.

La croissance hors hydrocarbures, relativement soutenue, demeure principalement tirée par la dépense publique.

Selon le FMI, le taux de croissance de l'économie algérienne, qui s'était établi à 3.3% en 2012, s'est affaibli en 2013, à 2.7%, et devrait rebondir en 2014, à 4.3%, à la faveur notamment d'un regain d'activité du secteur hydrocarbures (+2%, contre -4.1% en 2013, -3.4% en 2012 et -3.3% en 2011).

L'économie algérienne demeure dépendante de sa rente énergétique à plus d'un titre : outre sa contribution directe à la formation du PIB, le secteur des hydrocarbures représente 97% des recettes d'exportation et 60% des recettes de l'Etat via la fiscalité pétrolière. Dans ces conditions, le principal risque à court et moyen-terme pour l'économie algérienne réside dans une baisse prolongée des cours du pétrole.

#### **4.2 Après un pic en 2012, l'inflation a été maîtrisée en 2013 et devrait se situer à 4.5% en 2014 :**

Le taux d'inflation s'est établi à 3.3% en 2013 selon l'ONS, contre 8.9% sur l'année 2012. Les effets de la stimulation de la demande, résultante de la revalorisation des salaires et des retraites opérée sur les budgets 2011 et 2012, se sont en effet estompés pour laisser place à des rythmes d'inflation plus en ligne avec ceux des années précédentes. Le FMI prévoit ainsi un taux d'inflation à 4.5% en 2014 et 4% en 2015.

#### **4.3) Des comptes externes qui se sont dégradés en 2013 mais des marges de manœuvre financières toujours confortables :**

En 2013, l'excédent commercial de l'Algérie s'est établie à 9.3 Mds USD contre 20.2Mds USD en 2012, soit une baisse de -54%. Cette tendance est imputable à la fois à la baisse des exportations d'hydrocarbures (-10.2% dont -7.4% en volume), et à la hausse des importations (+7%). En revanche, la balance des services et revenus affiche un déficit légèrement plus faible qu'à l'ordinaire, à -10.9 Mds USD. On notera néanmoins qu'en 2013, l'excédent commercial ne compense plus le déficit structurel de la balance des services et revenus, l'excédent courant demeurant tout juste positif à 850 MUSD contre 12.3 Mds USD en 2012, grâce aux transferts nets (2.4 Mds USD). Enfin, malgré une légère augmentation des flux d'IDE (à 1.87 Mds USD contre 1.5 Mds USD en 2012), le compte financier et de capital affiche un solde négatif estimé à -0.72 Mds USD. Ainsi au total, la balance des paiements a clôturé 2013 avec un solde de 130 MUSD, tout juste à l'équilibre, contre d'importants

excédents en 2012 (12.1 Mds USD) et en 2011 (20.14 Mds USD). On relèvera enfin que les prévisions du FMI établies dans le cadre du rapport 2013 au titre de l'article IV fond état d'une poursuite de la dégradation des comptes externes de l'Algérie, envisageant un solde courant et par suite un solde de la balance des paiements négatifs à échéance 2015 (respectivement de -2.7 Mds USD et de -1 Mds USD).

En dépit de cette évolution, l'Algérie dispose encore de marges de manœuvre confortables : ses réserves de change s'établissent à 194 Mds USD fin décembre 2013 couvrant ainsi plus de 3 années d'importations. On rappellera également que la dette extérieure de l'Algérie est désormais résiduelle, à 1.6% du PIB en 2013, et que le Fonds de régulation des recettes (FRR), libellé en Dinars set abondé chaque année par une partie des recettes issues de la fiscalité pétrolière, est doté de 7226.7 Mds USD (environ 90 Mds USD) soit 39.7% du PIB selon les estimations de la LF 2014.

#### **4.4) Des dépenses et des recettes en hausse en 2014 :**

Après la relative stabilité des dépenses inscrites en loi de finance 2013 (LF 2013), la LF 2014 prévoit une augmentation des dépenses de +11.28%, à 7 656.2 Mds DZD, dont 4 714.5 Mds DZD pour les dépenses de fonctionnement (+8.7%), qui représentent ainsi plus de 60% des dépenses budgétaires totales, et 2 941.7 Mds DZD pour les dépenses d'équipement (+15.6%). On retiendra notamment l'augmentation de +57% (à 200 Mds DZD) des crédits d'équipement du poste « Agriculture et hydraulique » et de +31.5% des crédits du poste « Soutien aux services productifs ».

Du côté des recettes, la LF 2014 fait apparaître une augmentation de +10.5% par rapport à la LF 2013, à 4 218.15 Mds DZD, dont 2 640.5 Mds DZD issus de la fiscalité ordinaire (+19.8%) et 1 577.7 Mds DZD issus de la fiscalité pétrolière (-2.36%). Le déficit global apparent (avant compensation par le FRR) du trésor s'établirait ainsi à -18.1% du PIB (-3 438 Mds DZD) contre -17.9% en LF 2013.

S'agissant du déficit budgétaire global (incluant la totalité des recettes fiscales), il s'élèverait à -1.3% du PIB en 2013 selon le FMI. A noter l'augmentation conséquente du FRR prévue en LF 2014, qui devrait atteindre 7226.7 Mds DZD (90.3Mds DZD), soit 39.7% du PIB contre 34.7% en 2013.



## **Partie III L'IMPACT DE LA MONDIALISATION SUR LES DEPENSES PUBLIQUES :**

### **Chapitre 1 :La mondialisation et l'intégration économique :**

#### **1-la mondialisation économique :**

La mondialisation économique désigne l'accélération, à l'échelle mondiale, des échanges de biens et de services rendue possible grâce à la levée progressive des entraves au commerce dans le cadre du GATT puis de l'OMC depuis 1995 et par le développement des moyens de transport et de communication.

Le terme mondialisation est parfois pris comme synonyme de l'anglicisme *globalisation*, alors qu'il faudrait plutôt se référer dans ce cas à la locution « market globalisation » ou « corporate globalisation ».

En France, la notion est fortement connotée de libéralisme, au sens de « libéralisation mondiale ».

Les étapes de la mondialisation du xx<sup>e</sup> siècle sur le plan économique :

Issue d'un processus historique, la mondialisation économique contemporaine est apparue en trois étapes, qui tendent en fait à se chevaucher :

- Internationalisation des flux financiers et commerciaux
- Implantations à l'étranger des entreprises
- Globalisation de l'économie

#### **1.1- Internationalisation des flux commerciaux et financiers :**

Les différentes périodes de mondialisation économique (des Foires de Champagne à la mondialisation libérale actuelle, en passant par la Route de la soie) présentent des points communs du développement du commerce international sous l'effet :

- d'une expansion des transports (maritime, chemin de fer, routier ou aérien);
- de nouvelles méthodes normalisées de logistique et transport des produits et marchandises (containers);
- de mises en place d'outils monétaires et financiers internationaux (remontant dans le temps aux lettres de change et de crédit et aux comptoirs des Templiers)
- d'une diversification de produits et services due à des innovations;
- d'une amélioration du niveau de vie d'une couche de la population, ce qui a favorisé ou créé une demande;

- d'un développement des modes de communication et de circulation des personnes qui a fait naître un attrait des consommateurs pour les produits venant d'ailleurs;
- d'accords internationaux de libre-échange qu'ils soient multilatéraux ou bilatéraux.

Dans la période contemporaine, le commerce international a évolué dans un sens de spécialisation géographique qui a développé les flux commerciaux entre pays. C'est ainsi que :

- La portion du commerce international qui se développe le plus est celle qui est « intra-groupe », autrement dit entre les filiales de chacun des groupes d'entreprises à implantation mondiale. Chacune est spécialisée dans des activités données en fonction notamment du principe de l'avantage compétitif local.
- La sous-traitance internationale se développe également fortement dans le même esprit de spécialisation locale.

Dans le même temps, un fort développement des marchés financiers, avec en parallèle une libération des changes, a créé un large système de financement des opérations de commerce et d'investissement au niveau international.

### **1.2- Implantations à l'international :**

L'implantation des entreprises à l'international se développe dans un double but :

- distribuer leurs biens et services dans tous les pays pour couvrir le marché mondial et ainsi assurer la croissance du chiffre d'affaires et obtenir l'économie d'échelle qu'apportent de plus gros débouchés,
- produire chaque élément dans le pays où les conditions sont les plus favorables, comme le montre plus haut le développement des flux intergroupes
- accéder à des produits et des matières premières rares (exemple de Total-Elf qui s'installe dans le golfe de Guinée).

### **1.3- Globalisation de l'économie :**

Résultat de l'internationalisation des flux économiques et financiers par l'implantation à l'international grâce à la révolution technologique, la globalisation de l'économie est illustrée par les firmes transnationales (FTN), appelées communément multinationales dites mondiales ou globales (aussi appelées FMN pour Firmes Multi Nationales), et marque une nouvelle étape dans l'histoire du capitalisme.

Dans le même temps, des capitaux circulent par milliards d'un pays à l'autre, en raison d'une très grande facilité de communication procurée par les technologies de l'information. Cela crée des opportunités spéculatives pouvant être source de déstabilisation financière.

#### **1.4- Développement de l'économie de la connaissance :**

En parallèle, une certaine saturation de l'économie de type industriel issue des siècles précédents (on parle ainsi d'économie post-industrielle), fait que l'information sous forme électronique (informatique), l'économie de la connaissance, les services, l'organisation et la gestion financière tendent à prendre le pas, en termes de poids économique, sur la production de biens matériels, dans les pays dits développés.

Ces phénomènes sont indirectement liés à la mondialisation, et sont un volet concomitant du schéma de développement économique contemporain. Le développement du commerce électronique (B2B...) sur le Web en est l'expression la plus manifeste. L'économie devient extrêmement volatile, les flux entre partenaires pouvant être réalisés en quelques fractions de secondes à l'échelle mondiale.

#### **1.5- Spécialisation des productions à l'échelle mondiale :**

Les évolutions récentes des échanges internationaux conduisent à envisager des répartitions assez nettes des différents types de production :

- Production manufacturière en Asie du Sud, Asie de l'Est et Asie du Sud-Est
- Production de biens à forte teneur en travail qualifié et à forte teneur capitalistique, recherche, conception dans les pays développés : Japon, États-Unis et Europe de l'Ouest.
- Positionnement à la marge de l'Afrique et de l'Amérique du Sud, jouant un rôle de fourniture de matières premières et de production spécialisées.

Cette vision très simplifiée est contestable ; les particularismes régionaux et les coûts de transport font que les spécialisations des zones resteront incomplètes.

Dans la « lutte » entre pays développés pour accueillir les principaux centres de recherche interviennent différentes politiques des états. L'Union européenne, en légère perte de vitesse face aux États-Unis, a mis en place la stratégie de Lisbonne. La stratégie américaine s'appuie sur une concentration des moyens de recherche et sur une politique de prédominance dans les technologies de l'information.

Aspects institutionnels : La diminution des pouvoirs des institutions nationales face à une économie devenue mondiale a conduit à monter des organisations multilatérales ayant chacune un rôle de coordination à l'échelle du monde sur un domaine économique particulier.

#### **1.6- Organisations internationales :**

Parmi ces organisations, on peut citer principalement :

- l'OMC (Organisation mondiale du commerce) basée à Genève,

- d'autres organisations soit à objectifs parallèles (Banque mondiale, FMI, OIT), soit spécialisées dans des secteurs économiques et professionnels très précis, par exemple la navigation, les télécommunications (Union internationale des télécommunications).
- la Chambre de commerce internationale,
- le Business Action for Sustainable Development,
- les Nations unies, qui disposent d'un organisme réglementant le commerce électronique à l'échelle mondiale, UN/CEFACT, sur la base du registre du développement des échanges commerciaux
- la division internationale du travail

Ces institutions sont chargées d'étendre les possibilités d'échanges entre pays à la plupart des transactions, dans un souci de croissance économique, d'équilibre des flux, et de concurrence non biaisée. Elles tentent de réglementer le commerce international par voie de traités multilatéraux d'abaissement ou d'élévation réciproques des barrières douanières, et plus récemment, suite aux critiques des altermondialistes, elles accompagnent cette action d'aide au développement économique.

Elles prennent maintenant en compte, au moins en partie, des aspects sociaux et environnementaux (voir développement durable sur les aspects généraux, et responsabilité sociétale des entreprises sur les points intéressant directement les entreprises).

Ces institutions définissent des traités internationaux, qui s'imposent à la Communauté européenne, et s'introduisent dans le droit communautaire par les livres verts, livres blancs et autres directives. Le droit d'initiative de la Commission est en fait très réduit du fait de l'obligation qui lui est faite d'appliquer les traités internationaux.

### **1.7- Technologies de l'information et commerce électronique :**

Une mention particulière doit être faite au commerce électronique. Celui-ci est régi par la spécification technique ebXML. Un organisme des Nations unies, UN/CEFACT, est chargé de développer, d'approuver et de maintenir les contenus d'affaires conformes à ebXML.

La Chine a adopté ebXML comme standard national de commerce électronique.

À la différence des États-Unis, qui gèrent des registres de métadonnées pour les fonctions régaliennes (voir registres de métadonnées aux États-Unis), l'Union européenne ne tient pas, en dehors de l'agence européenne de l'environnement (liée au projet américain XMDR), de registre de métadonnées. La spécification technique ebXML se présente donc dans l'Union européenne comme le seul standard définissant le cadre européen d'interopérabilité informatique.

Or, il existe un autre standard d'interopérabilité (Dublin Core) qui sert de référentiel pour des registres de métadonnées gouvernementaux (informations d'autorité). Toute mise en œuvre de métadonnées employant le Dublin Core nécessite de mettre en place des règles de gestion des enregistrements par des autorités (du type ISO 11179). Ceci n'est pas toujours réalisé.

## **2- Caractéristiques et conséquences de la mondialisation**

La mondialisation se caractérise par un triple processus. Le premier concerne l'internationalisation des échanges, c'est-à-dire le développement des flux d'exportation de biens et de services. Le deuxième correspond à l'internationalisation de la production, qui résulte de l'accroissement des flux d'investissement et de la multiplication des implantations à l'étranger. Enfin, le troisième concerne la globalisation, c'est-à-dire le développement des mouvements de capitaux à l'échelle mondiale et la mise en place de réseaux mondiaux d'information.

### **2.1. Qui sont les acteurs de la mondialisation ?**

- La mondialisation concerne à la fois les États et les entreprises transnationales (contrôle de l'exploitation des matières premières, recherche des débouchés externes par les exportations et les filiales à l'étranger, délocalisation pour bénéficier de coûts de production moindres). Les firmes transnationales mettent donc en concurrence les territoires et les États, ce afin de renforcer leur compétitivité dans un contexte de compétition accru.

- Née en 1995 sur les cendres du GATT, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) organise la négociation d'accords commerciaux internationaux, pour réguler ces rivalités et a un pouvoir d'arbitrage et de sanctions en cas de conflits commerciaux.

### **2.2. L'ouverture internationale est-elle bénéfique à tous ?**

- Pour les libéraux, tous les pays retirent un gain de l'échange s'il existe des différences entre eux (principe des avantages comparatifs de Ricardo). De plus, le commerce international va tendre à transmettre la croissance des pays développés à économie de marché (PDEM) vers les pays en voie de développement (PVD) à travers trois canaux :

- par le mouvement des marchandises : les PDEM accroissent leurs importations (augmentation des exportations des PVD et possibilité d'importer les technologies les plus efficaces) ;

- par les prix (croissance de la productivité des PDEM, donc diminution des coûts de production et des prix. Les PVD bénéficient des gains de productivité des PDEM, grâce à des importations moins chères) ;

– par les mouvements de capitaux (épargne abondante dans les PDEM, qui se dirige vers les PVD où les taux de profit potentiels sont élevés).

- Deux courants s'opposent à cette analyse. Tout d'abord, le courant structuraliste analyse les structures du sous-développement qui bloquent la croissance (historiquement spécialisés dans les produits primaires, les PVD n'ont longtemps été que des marchés pour les pays développés ; ils ne peuvent produire eux-mêmes leurs biens de production ; leur investissement dépend de leurs recettes extérieures, donc de la conjoncture des pays riches). Les pays pauvres n'ont donc pas réellement gagné aux échanges (détérioration de leurs termes de l'échange). Pour le courant tiers-mondiste influencé par le marxisme, l'ouverture aux échanges internationaux est la cause principale du sous-développement. L'échange est inégal : les PDEM exploitent les PVD.

- La montée en puissance, depuis trois décennies, des grands pays émergents (Chine, Inde, Brésil...) remet en cause l'ensemble de ces analyses et oblige à repenser le clivage traditionnel entre pays développés et pays en voie de développement. À l'évidence cependant, l'internationalisation des échanges et des structures de production a profondément modifié les rapports de puissance entre les nations, évolution qui est loin d'être achevée et qui pose la question du primat à long terme des pays occidentaux dans la hiérarchie mondiale.

### **2.3. Quel est le rôle des échanges internationaux dans le processus de croissance et développement ?**

- Au cours des années 1960-1970, les pays en développement ont suivi plusieurs modèles de développement :

- les stratégies autocentrées, qui avaient pour objectif de permettre l'autonomie et l'indépendance des États en s'appuyant sur le marché intérieur et les ressources du pays ;

- les stratégies d'insertion dans le commerce mondial (ou stratégies extraverties), qui s'appuyaient sur les théories du libre-échange en cherchant à profiter des avantages comparatifs dans le cadre de la division internationale du travail.

- Au final, l'ouverture internationale a été plus profitable que les stratégies autocentrées (certains pays, comme la Corée du Sud, ont pu rejoindre le niveau de vie des pays occidentaux). Ce raisonnement doit être cependant nuancé : les stratégies de développement qui ont réussi ont combiné intervention de l'État, protectionnisme et insertion dans le commerce mondial.

- Il reste cependant que quelques réussites spécifiques, même si elles sont indéniables, ne permettent pas de conclure que l'ouverture internationale est la solution miracle pour

l'ensemble des pays en développement. Le ralentissement de la croissance des pays développés, en tarissant les débouchés extérieurs, remet en évidence la nécessité pour les pays du Sud de s'appuyer sur un élargissement de leurs marchés intérieurs, donc vers des stratégies plus autocentrées.

#### **2.4. La mondialisation implique-t-elle une uniformisation des comportements ?**

- L'intensification de la mondialisation et la diffusion à l'échelle de la planète des biens et des services aboutissent à un processus d'acculturation, c'est-à-dire à un processus qui met en contact des modèles culturels différents. Le résultat de cette rencontre entre les cultures n'est pas symétrique et conduit à la diffusion, au moins partielle, du modèle culturel occidental, en particulier nord-américain.

- L'intégration internationale génère des tendances à l'uniformisation à travers la diffusion de modèles culturels dominants (présence dans toutes les grandes villes du monde des centres commerciaux, des architectures modernes, des produits de consommation passe-partout, des mêmes musiques et modes vestimentaires). Cependant, des facteurs de différenciation persistent et contribuent, tout en faisant évoluer les diverses cultures, au maintien d'identités culturelles fortes. On constate en même temps des interpénétrations nombreuses entre les modes de vie et de pensée dans un processus de réinterprétation des emprunts culturels (syncrétisme).

#### **La citation**

*« Si les styles de vie sont mondialisables, les vies ne le sont pas aussi aisément. Un style de vie ne remplace pas une vie. Ce n'est pas parce que l'on boit du Coca-Cola, que l'on porte des jeans et que l'on mange chez Mc Donald's que l'on s'américanise, même si beaucoup de gens semblent assimiler styles de vie et vie, en raison précisément de la place prise par la consommation dans l'imaginaire social. »<sup>1</sup>*

### **3-Conséquences de la mondialisation économique**

L'évaluation des conséquences de la mondialisation économique comprend plusieurs volets, très contrastés selon la richesse du pays considéré. En effet, elle a permis à de nombreux pays d'ouvrir leurs frontières et de permettre le commerce international.

---

<sup>1</sup> (Z. Laïdi, Malaises dans la mondialisation, conversation avec Philippe Petit, « Textuel », Diffusion Le Seuil, 1997)

### **3.1 Environnement :**

En 1993, dans le cadre du débat sur l'Aléna (Accord de libre-échange nord-américain), M. Grossman et A. Krueger ont tenté de décrire les effets de la mondialisation économique sur l'environnement. Ces auteurs ont distingué trois effets principaux de l'internationalisation des échanges.

- Un effet de composition lié à la spécialisation des pays permet selon eux une meilleure utilisation des ressources naturelles, ce qui doit être favorable à l'environnement.
- Le second effet, dit effet d'échelle, est lié à l'accroissement de la production, qui selon la théorie du libre-échange découle du commerce international. Il est donc nuisible à l'environnement en tant qu'effet de la croissance économique.
- Mais selon ces auteurs, un effet technique de la mondialisation vient contrebalancer cette nuisance : la libéralisation permet des transferts de technologies favorables à l'environnement ainsi qu'une hausse des revenus des habitants qui deviendraient alors plus exigeants en matière environnementale.

Toutefois, d'autres auteurs pensent que les transferts de technologie correspondent à une substitution de capital naturel par un capital de connaissances (durabilité faible).

### **3.2 Pays riches :**

Pour les pays riches, la mondialisation économique comporte deux bénéfices essentiels. Le premier profite au consommateur, qui a accès à un éventail plus large de biens (diversité) à un prix plus faible que s'ils étaient fabriqués dans le pays même. Quantitativement, cet effet est considérable, et peut être appréhendé en additionnant les gains des consommateurs à l'achat de produits textiles chinois. Le second bénéfice profite aux détenteurs du capital, qui obtiennent un meilleur rendement de leurs capitaux soit en délocalisant les usines dans des pays à moindre coût de production soit en utilisant sur place une main d'œuvre issue des pays pauvres.

Les pays riches souffrent en revanche de la délocalisation de leurs industries intensives en main-d'œuvre peu qualifiée, ainsi que de la concurrence accrue entre pays riches eux-mêmes. Quantitativement peu importants, ces effets posent cependant des problèmes du fait qu'ils sont localisés, touchant particulièrement certains individus ou certaines régions, alors que les gains sont répartis sur l'ensemble de la population.

Les études quantitatives économétriques tentant d'évaluer ces deux aspects arrivent toutes à la conclusion que les gains des pays riches à la division internationale du travail sont supérieurs aux pertes (délocalisations, désindustrialisation) par plusieurs ordres de grandeur.



Le problème des pays riches face à la mondialisation économique serait donc avant tout un problème de répartition de gains afin de pouvoir indemniser les perdants en leur accordant une part des gains proportionnée à leur perte.

La mondialisation économique incite également les pays riches à se faire concurrence en matière de réglementation, de protection sociale, de fiscalité et d'éducation. Le bilan de cette concurrence est actuellement impossible à établir. Pour les uns, elle conduit à un moins-disant dans tous les domaines, tandis que pour les autres elle met en évidence les inefficacités des différents modèles sociaux (voir : Dumping social).

### **3.3. Nouveaux pays industrialisés (NPI) :**

Jusqu'à la crise asiatique, les nouveaux pays industrialisés semblaient les grands gagnants de la mondialisation économique. Profitant d'une main-d'œuvre qualifiée et à faible coût, ils ont bénéficié d'investissements très importants en provenance des pays riches, ce qui leur a permis de construire une économie moderne et un système de formation solide, de sortir de la pauvreté. La crise asiatique a cependant montré l'étendue de leur dépendance à l'égard de marchés financiers prompts à l'emballerment spéculatif comme à la panique.

Le bilan de la mondialisation économique pour ces pays est ainsi très contrasté, avec d'un côté des pays, comme la Corée ou Taïwan définitivement classés parmi les pays riches, d'autres, comme la Thaïlande et les Philippines, qui ont du mal à se remettre de la volatilité des investissements, et d'autres enfin qui bénéficient très largement de la mondialisation au niveau du pays, mais avec une répartition très inégale de ces gains (Brésil, Mexique, Chine).

### **3.4 Pays pauvres :**

Au niveau économique, les pays les plus pauvres restent largement en dehors du processus de mondialisation. Le consensus de Washington requiert des institutions stables et un niveau de développement humain (santé, éducation) que ne présentent pas la plupart de ces pays. Leur ressource économique principale, l'agriculture, reste dominée par les stratégies protectionnistes des pays riches, sauf pour les cultures propres aux pays pauvres.

Cette étude passe en revue les constatations empiriques récentes, notamment certaines recherches nouvelles, sur les effets de la mondialisation financière sur les économies en développement. Elle est organisée autour de trois questions :

i) La mondialisation financière encourage-t-elle la croissance économique dans les pays en développement?

- ii) Quel est son impact sur l'instabilité macroéconomique de ces pays?
- iii) Quels facteurs peuvent aider à tirer parti de la mondialisation financière?

Les liaisons financières des économies en développement avec l'économie mondiale se sont considérablement développées au cours des dernières décennies. Toutefois un groupe relativement restreint de ces pays s'est taillé la part du lion dans les flux de capitaux privés des pays industrialisés qui ont déferlé vers les pays en développement dans les années 90. En dépit du brusque reflux de ces flux de capitaux «Nord-Sud», diverses forces structurelles vont probablement conduire à leur renaissance et à la poursuite de la globalisation financière à moyen et à long terme.

Des modèles théoriques ont identifié un certain nombre de filières par lesquelles l'intégration financière internationale peut encourager la croissance des pays en développement. Un examen systématique des faits suggère cependant qu'une forte relation causale est difficile à établir. En d'autres termes, si l'intégration financière exerce un effet positif sur la croissance, il n'existe pas à l'heure actuelle de preuve empirique claire et robuste indiquant que cet effet est quantitativement significatif.

Il existe certains indices d'un «effet de seuil» dans la relation entre la mondialisation financière et la croissance économique. Lorsqu'on détecte les effets bénéfiques de la globalisation financière, c'est généralement dans un pays en développement possédant une certaine capacité d'absorption. Les premières constatations corroborent également l'opinion que, outre des politiques macroéconomiques saines, une gouvernance et des institutions améliorées influent fortement sur la capacité d'un pays à attirer des flux de capitaux moins instables, ainsi que sur sa vulnérabilité aux crises.

L'intégration financière internationale devrait en principe aider aussi les pays à réduire l'instabilité macroéconomique. Les faits constatés suggèrent que cet avantage ne s'est pas encore pleinement réalisé pour les pays en développement. En fait le processus de la libéralisation du compte de capital semble s'être accompagné dans certains cas d'une vulnérabilité accrue aux crises. La globalisation a intensifié ces risques, puisque les liaisons financières internationales amplifient les effets de chocs divers et les propagent plus rapidement à travers les frontières. Une sorte d'effet de seuil apparaît ici aussi — la réduction de l'instabilité n'apparaît qu'après que le pays a atteint un certain niveau d'intégration financière.

Les faits présentés dans cette étude donnent à penser qu'il faut aborder l'intégration financière avec prudence, et il paraît important de disposer de bonnes institutions et d'un bon cadre macroéconomique. L'examen des données disponibles n'offre cependant pas d'itinéraire clair quant au rythme et au séquençement optimum de l'intégration. Par exemple,

l'alternative demeure non résolue entre l'idée qu'il vaut mieux mettre en place de bonnes institutions avant de commencer à libéraliser le marché des capitaux, et celle que la libéralisation peut en soi faciliter l'importation des pratiques optimales et impulser l'amélioration des institutions nationales. Ces questions ne peuvent vraiment être traitées que dans le cadre de la situation et des caractéristiques institutionnelles propres à chaque pays.

#### **4 : Mondialisation financière et croissance économique :**

La dernière vague de libéralisation financière qui s'est déroulée à partir du milieu des années 1980 a été caractérisée par le déferlement de flux de capitaux entre les pays industrialisés et, plus remarquablement, entre les pays industrialisés et les pays en développement. Bien que les flux de capitaux aient été associés à des taux de croissance élevés dans certains pays en développement, un certain nombre de pays ont enregistré des effondrements périodiques de leurs taux de croissance et des crises financières considérables pendant la même période, crises dont les coûts macroéconomiques et sociaux ont été dévastateurs. Cela a suscité un débat intense aussi bien dans les milieux de la recherche économique que dans les milieux politiques, quant aux effets de l'intégration financière sur les économies en développement. Mais le débat n'a en grande partie été alimenté que par des observations empiriques anecdotiques et limitées.

Cette étude a pour principal but d'offrir une évaluation des constatations empiriques des effets de la mondialisation financière sur les économies en développement. Elle est organisée autour de trois questions interdépendantes : i) la mondialisation financière encourage-t-elle la croissance économique dans les pays en développement? ii) quel est son impact sur l'instabilité macroéconomique de ces pays? iii) quels sont les facteurs qui semblent aider les pays à tirer parti de la mondialisation financière?

Les principales conclusions qui se dégagent de l'analyse laissent songeur, mais sont éclairantes, à plusieurs titres, pour l'action des pouvoirs publics. Il est vrai que de nombreuses économies en développement présentant un degré élevé d'intégration financière ont aussi enregistré des taux de croissance plus élevés. Il est également vrai qu'en théorie, il existe de nombreuses filières par lesquelles l'ouverture financière pourrait intensifier la croissance. Cependant l'examen systématique des faits donne à penser qu'il est difficile d'établir une relation causale robuste entre le degré d'intégration financière et l'évolution de la croissance de la production. Du point de vue de la stabilité macroéconomique, on estime que la prospérité est mieux mesurée par la consommation que par la production; on considère donc que les fluctuations de la consommation ont un impact négatif sur la prospérité économique. Il n'y a guère d'indices que l'intégration financière ait aidé les pays en développement à mieux stabiliser les fluctuations de la croissance de la consommation, en dépit des avantages

théoriquement considérables que les pays en développement pourraient engranger à cet égard. En réalité, des constatations nouvelles présentées dans cette étude donnent à penser qu'un niveau d'intégration financière faible ou modéré peut avoir induit dans certains pays une instabilité encore plus grande de la consommation par rapport à celle de la production. Ainsi, si les données ne prouvent pas que la mondialisation financière a bénéficié à la croissance, elles indiquent qu'elle a pu entraîner une instabilité accrue de la consommation dans certains pays.

Bien que le principal objet de cette étude soit de présenter des données empiriques, et non d'en déduire un ensemble de conséquences incontournables pour les pouvoirs publics, l'analyse n'en dégage pas moins certains principes généraux sur la manière dont les pays peuvent augmenter les avantages et maîtriser les risques de la mondialisation. La qualité des institutions nationales paraît en particulier jouer un rôle à cet égard. Un faisceau croissant de constatations suggère qu'elle exerce une influence quantitativement importante sur la capacité d'un pays à attirer l'investissement direct étranger, et sur sa vulnérabilité aux crises.

S'il ne fait aucun doute que diverses mesures de la qualité institutionnelles sont corrélées, les avantages d'un cadre légal et réglementaire robuste, de faibles niveaux de corruption, d'une grande transparence et d'une bonne gouvernance d'entreprise sont de plus en plus démontrés.

L'examen des données connues ne fournit cependant pas d'itinéraire tout tracé pour les pays qui ont pris ou désirent prendre la voie de l'intégration financière. Le choix reste à faire par exemple entre l'idée qu'il vaut mieux mettre en place de bonnes institutions avant de commencer à libéraliser le marché des capitaux, et celle que la libéralisation peut en soi faciliter l'importation des pratiques optimales et impulser l'amélioration des institutions nationales. De plus, ni la théorie ni les faits constatés n'offrent de réponse nette à des aspects connexes comme l'opportunité et l'efficacité de contrôle sélectifs des mouvements de capitaux. En définitive, ces questions ne peuvent être traitées que dans le contexte de la situation et des caractéristiques institutionnelles propres à chaque pays.

Le reste de cette section offre un aperçu de la structure de cette étude spéciale. En bref, la section II débute avec la documentation de quelques traits saillants de l'intégration financière mondiale dans la perspective des pays en développement. Les sections III et IV analysent ce que l'on sait des effets de la mondialisation financière sur la croissance et

l'instabilité, respectivement, dans les pays en développement. La section V examine la relation entre la qualité des institutions et l'arbitrage avantage-risque de l'intégration financière.

#### **4.1. Définitions et faits simplifiés fondamentaux :**

La mondialisation financière et l'intégration financière sont en principe deux concepts différents. La mondialisation financière est un concept global qui fait référence à l'interconnexion croissante du monde qu'opèrent les flux financiers internationaux.

L'intégration financière fait référence aux liens d'un pays donné avec les marchés de capitaux internationaux. Il est clair que ces concepts sont étroitement apparentés. Par exemple la progression de la mondialisation financière s'accompagne nécessairement d'une intégration financière croissante en moyenne. Dans cette étude, les deux termes sont utilisés de manière interchangeable.

La distinction entre l'intégration financière *de jure*, liée aux politiques de libéralisation du compte de capital, et les flux financiers effectifs présente davantage de pertinence pour les besoins de cette étude. Par exemple, les travaux publiés font un usage extensif d'indicateurs de l'étendue des restrictions administratives aux mouvements internationaux de capitaux. Selon ces indicateurs, de nombreux pays d'Amérique latine devraient être considérés comme fermés aux flux financiers. Cependant le volume de capital qui traverse effectivement les frontières de ces pays est important par rapport au volume moyen des flux qui traversent l'ensemble des pays en développement. Ces pays sont donc *de facto* tout à fait ouverts aux flux financiers mondiaux. En revanche certains pays d'Afrique n'opposent officiellement que peu de restrictions aux opérations du compte de capital, mais n'enregistrent pas de flux de capitaux significatifs. L'analyse de cette étude s'attache principalement à mesurer l'intégration financière *de facto*, car il est quasiment impossible de comparer l'efficacité de diverses restrictions complexes entre plusieurs pays. En définitive, c'est le degré d'ouverture effective qui compte vraiment. Toutefois l'étude examine aussi la relation entre mesures *de jure* et *de facto*.

Quelques traits saillants des flux de capitaux mondiaux sont pertinents pour les thèmes centraux de notre étude. Premièrement, le volume de flux de capitaux transfrontières a considérablement augmenté au cours de la décennie passée. Les flux ont non seulement fortement progressé en volume entre les pays industrialisés, mais ils ont aussi déferlé des pays

industrialisés vers les pays en développement. Deuxièmement, cette vague de capitaux internationaux vers les pays en développement est due à des forces à la fois «aspirantes» et «refoulantes». Les forces «aspirantes» proviennent des modifications des politiques et d'autres aspects de l'ouverture des pays en développement. Ceux-ci comprennent la libéralisation du compte de capital et des marchés boursiers nationaux, et de vastes programmes de privatisation. Les forces «refoulantes» comprennent la position du cycle économique et les modifications des politiques macroéconomiques des pays industrialisés.

Dans une perspective à long terme, ce dernier ensemble de facteurs inclut la montée en puissance des investisseurs institutionnels dans les pays industrialisés et les évolutions démographiques (par exemple le vieillissement relatif de la population des pays industrialisés). L'importance de ces facteurs suggère qu'en dépit d'interruptions momentanées dans les périodes de crise ou pendant les ralentissements de la conjoncture économique mondiale, les vingt dernières années se caractérisent par des pressions séculaires vers la croissance des flux de capitaux mondiaux à destination des pays en développement.

Un autre trait important des flux financiers internationaux est que leurs composantes diffèrent fortement sur le plan de l'instabilité. En particulier, l'emprunt bancaire et les flux de portefeuille sont considérablement plus volatils que l'investissement direct étranger. Tout en sachant qu'il n'est pas aisé de classer les flux de capitaux avec précision, les faits suggèrent que la composition des flux financiers peut exercer une influence significative sur la vulnérabilité d'un pays aux crises financières.

#### **4.2. La mondialisation financière encourage-t-elle la croissance dans les pays en développement?**

Cette section de l'étude résume les avantages théoriques de la mondialisation financière pour la croissance économique, puis passe en revue les constatations empiriques. La mondialisation financière pourrait, en principe, contribuer à relever le taux de croissance des pays en développement par un certain nombre de filières. Certaines d'entre elles affectent directement les déterminants de la croissance économique (augmentation de l'épargne intérieure, réduction du coût du capital, transfert de technologie des pays avancés aux pays en développement, et développement des secteurs financiers intérieurs). Les filières indirectes, qui pourraient être dans certains cas encore plus importantes que les directes, comprennent la spécialisation accrue de la production grâce à une meilleure gestion des risques, et

l'amélioration des politiques et des institutions macroéconomiques induite par les pressions concurrentielles : «l'effet de discipline» de la mondialisation.

Dans quelle mesure les avantages annoncés de la croissance économique se sont-ils effectivement matérialisés dans le monde en développement? Comme le montre cette étude, le revenu moyen par habitant du groupe financièrement le plus ouvert des économies en développement progresse bien à un rythme plus favorable que celui du groupe des économies financièrement moins ouvertes. Cependant, que cela reflète effectivement une relation causale et que cette corrélation subsiste, correction faite d'autres facteurs, voilà ce qui reste à démontrer. Les travaux publiés sur ce sujet, pour volumineux qu'ils soient, n'offrent pas un tableau concluant. Quelques études constatent un effet positif de l'intégration financière sur la croissance. La majorité cependant ne constate aucun effet ou au mieux un effet mitigé.

Ainsi une lecture objective du vaste effort de recherche accumulé à ce jour donne à penser que l'argument théorique selon lequel la mondialisation financière produit en soi un taux de croissance économique plus élevé ne repose sur aucun élément probant, robuste et uniforme.

Ce n'est peut-être pas surprenant. Comme l'ont noté plusieurs auteurs, la plus grande partie des écarts de revenu par habitant entre les pays ne découlent pas d'écarts dans le ratio capital/travail, mais d'écarts dans la productivité totale des facteurs, qui pourraient s'expliquer par des facteurs «intangibles» comme la gouvernance et l'État de droit. Dans ce cas, si l'adoption de la mondialisation financière peut aboutir à une augmentation des entrées de capitaux, il est peu probable qu'elle puisse en soi accélérer la croissance. En outre, certains des pays qui ont libéralisé leur compte de capital ont subi des effondrements de la production liés à des crises bancaires ou monétaires coûteuses. Ce point est développé plus loin. Une autre possibilité, dont il a été fait mention auparavant, est que la mondialisation financière suscite de meilleures institutions et politiques intérieures, mais que ces filières indirectes ne peuvent être saisies dans le cadre des régressions ordinaires.

Bref, si la mondialisation financière peut en théorie contribuer à promouvoir la croissance économique par diverses voies, on ne dispose encore d'aucune constatation empirique robuste qui indique que cette relation causale soit quantitativement très importante. Ceci met en lumière un contraste intéressant entre l'ouverture financière et l'ouverture



commerciale, car une écrasante majorité des études constatent un effet favorable de cette dernière sur la croissance économique.

#### **4.3. Quelle est l'incidence de la mondialisation financière sur l'instabilité macroéconomique?**

En théorie, la mondialisation financière peut aider les pays en développement à mieux gérer l'instabilité de la production et de la consommation. En fait, diverses théories impliquent que l'instabilité de la consommation par rapport à celle de la production devrait diminuer à mesure que l'intégration financière augmente; l'essence de la diversification financière mondiale est qu'un pays donné peut se décharger d'une partie de son risque de revenu sur les marchés mondiaux. Comme les structures de production et la dotation en facteurs de production de la plupart des pays en développement sont plutôt spécialisées, ils peuvent, en théorie, obtenir des gains encore plus grands que les pays développés par le partage international du risque de consommation, c'est-à-dire en vendant de fait une part de leur production intérieure en échange d'une part de la production mondiale.

Quelle part des possibilités de gains sous forme d'une meilleure gestion de l'instabilité de la consommation a effectivement été réalisée? Cette question est particulièrement pertinente pour déterminer si, dans les pays en développement qui ont subi des crises financières, l'intégration financière a protégé leur consommation de l'instabilité, malgré celle de leur production. De nouvelles recherches présentées dans ce document composent un tableau inquiétant. Plus particulièrement, alors que par rapport aux trois décennies précédentes l'instabilité de la croissance de la production dans les économies de marché émergentes a diminué en moyenne dans les années 90, au cours de ces mêmes années, qui précisément ont été une période de progression rapide de la mondialisation financière, l'instabilité de la croissance de la consommation a *augmenté* par rapport à celle de la croissance des revenus. En d'autres termes, ainsi que nous le soutenons de manière plus détaillée plus avant dans cette étude, l'accès procyclique aux marchés de capitaux internationaux semble avoir exercé un effet pervers sur l'instabilité relative de la consommation dans les économies en développement financièrement intégrées.

Chose intéressante, un examen plus fouillé des données suggère la présence possible d'un effet de seuil. À de faibles niveaux d'intégration financière, une augmentation marginale de l'intégration financière s'accompagne d'un accroissement de l'instabilité relative de la

consommation. Toutefois, dès que le niveau d'intégration financière dépasse un certain seuil, l'association devient négative. En d'autres termes, pour les pays qui sont suffisamment ouverts financièrement, l'instabilité relative de la consommation commence à décliner. Cette constatation pourrait s'accorder avec l'opinion que l'intégration financière internationale contribue à promouvoir le développement du secteur financier intérieur, lequel peut contribuer à modérer l'instabilité macroéconomique intérieure. Cependant ces avantages de l'intégration financière semblent n'être apparus jusqu'ici que dans les pays industrialisés.

De même la prolifération des crises financières et monétaires dans les économies en développement est souvent considérée comme une conséquence naturelle des «douleurs de croissance» liées à la mondialisation financière. Celles-ci peuvent prendre diverses formes.

Premièrement, les opérations des investisseurs internationaux, qui sont sujets aux emballements spéculatifs et aux entraînements mimétiques, peuvent être déstabilisantes pour les économies en développement. Deuxièmement, les investisseurs internationaux — et les résidents — peuvent se livrer à des attaques spéculatives contre les monnaies des pays en développement, provoquant ainsi une instabilité que les paramètres économiques et politiques fondamentaux de ces pays ne justifient pas. Troisièmement, le risque de contagion représente une menace majeure pour des pays par ailleurs sains puisque les investisseurs internationaux peuvent retirer du capital de ces pays pour des raisons sans rapport avec leurs facteurs intérieurs propres. Quatrièmement, un gouvernement, même démocratiquement élu, peut ne pas s'inquiéter suffisamment de l'intérêt des générations futures. Cela devient un problème lorsque les intérêts des générations courante et futures divergent, ce qui pousse le gouvernement à contracter un endettement excessif. La mondialisation financière, en facilitant l'endettement des administrations, pourrait aggraver ce problème de «surendettement». Ces quatre hypothèses ne sont pas nécessairement indépendantes et peuvent se renforcer mutuellement.

Ces effets hypothétiques ne sont pas dépourvus de confirmations empiriques. Par exemple les investisseurs internationaux se livrent bien mimétiquement à des emballements spéculatifs sur les marchés émergents, davantage que dans les pays développés. Des études récentes suggèrent aussi la présence de la contagion sur les marchés financiers internationaux. En outre, certains pays en développement qui ouvrent leur marchés de capitaux semblent bien accumuler des niveaux d'endettement extérieur insoutenablement élevés.

En résumé, l'un des avantages théoriques de la mondialisation, en dehors de l'amélioration de la croissance, est de permettre aux pays en développement de mieux gérer l'instabilité macroéconomique, en particulier en réduisant l'instabilité de la consommation relativement à celle de la production. Les faits constatés donnent à penser qu'au contraire, les pays qui en sont aux premiers stades de l'intégration financière sont exposés à des risques significatifs sous forme d'une instabilité accrue aussi bien de la production que de la consommation.

#### **4.4. Le rôle des institutions et de la gouvernance dans les effets de la mondialisation**

S'il est difficile d'identifier une relation simple entre la mondialisation financière et l'instabilité de la croissance ou de la consommation, certains faits indiquent la présence de non-linéarités ou d'effets de seuil dans cette relation. C'est-à-dire que la mondialisation financière, conjuguée à de bonnes politiques macroéconomiques et à une bonne gouvernance intérieure, semble propice à la croissance. Par exemple, les pays dotés de bonnes ressources humaines et d'une bonne gouvernance tendent à attirer davantage l'investissement direct étranger (IDE), qui est particulièrement bénéfique pour la croissance. Plus précisément, des recherches récentes montrent que la corruption exerce une forte influence négative sur les entrées d'IDE. De même, la transparence du fonctionnement de l'État, qui est une autre dimension de la bonne gouvernance, a un fort effet positif sur les entrées d'investissement des fonds communs de placement internationaux.

La vulnérabilité d'un pays en développement aux «facteurs de risque» associés à la mondialisation financière n'est pas non plus indépendante de la qualité des politiques macroéconomiques et de la gouvernance intérieure. Par exemple, la recherche a montré qu'un taux de change surévalué et une trop longue expansion du crédit intérieur précèdent souvent une crise monétaire. Il a été montré, en outre, que l'absence de transparence renforce les entraînements mimétiques des investisseurs internationaux, qui peuvent déstabiliser les marchés financiers d'un pays en développement. Enfin, il a été constaté qu'un niveau de corruption élevé peut influencer sur la composition des entrées de capitaux d'un pays d'une manière qui le rend davantage vulnérable aux risques d'attaques spéculatives et d'effets de contagion.

Ainsi, la capacité d'un pays en développement à tirer avantage de la mondialisation financière et sa vulnérabilité relative à l'instabilité des flux de capitaux internationaux peuvent être considérablement affectées par la qualité de son cadre macroéconomique comme de ses institutions.

En résumé ; L'objectif de cette étude n'est pas tant de déterminer de nouvelles propositions de politiques que d'informer le débat sur les arbitrages potentiels et effectifs entre les avantages et les risques de la mondialisation financière en examinant les constatations empiriques et les expériences nationales connues. Les principales conclusions sont qu'il est difficile jusqu'à présent d'identifier des faits robustes confirmant la proposition que l'intégration financière aide les pays en développement à améliorer la croissance et à réduire l'instabilité macroéconomique.

Naturellement, l'absence de constatations robustes quant à ces dimensions ne signifie pas nécessairement que la mondialisation financière n'apporte aucun avantage et ne comporte que de grands risques. D'ailleurs, la plupart des pays qui ont entamé l'intégration financière ont continué dans cette voie, en dépit de revers momentanés. Cette observation est conforme à la notion que les avantages indirects de l'intégration financière, que l'analyse par régression ne détecte que malaisément, pourraient être tout à fait considérables. Aussi, les gains à long terme, encore non réalisés dans certains cas, pourraient compenser de beaucoup les coûts immédiats. Par exemple, au début des années 90 l'Union monétaire européenne a subi de graves et coûteuses crises au cours de la transition vers la monnaie unique, en circulation dans une grande partie de l'Europe aujourd'hui.

Si l'examen des faits ne permet guère d'en extraire des propositions de politiques nouvelles et innovantes, quelques propositions générales trouvent une certaine confirmation empirique. Empiriquement, de bonnes institutions et une gouvernance de qualité sont importantes non seulement en elles-mêmes, mais aussi pour aider les pays en développement à récolter les fruits de la mondialisation. De même, la stabilité macroéconomique semble être une condition préalable importante pour que les pays en développement puissent bénéficier de l'intégration financière. La promulgation par le FMI de normes et codes de pratiques optimales pour la transparence et le contrôle financier, ainsi que pour des politiques macroéconomiques saines, est cruciale à cet égard. Ces points font peut-être déjà l'objet d'un consensus; l'apport de cette étude est de montrer qu'ils sont confirmés par certaines

constatations empiriques systématiques. Les faits présentés dans cette étude donnent à penser qu'il faut aborder l'intégration financière avec prudence, et que l'établissement de bonnes institutions et d'un bon cadre macroéconomique est un préalable indispensable.

Cette étude n'aborde pas la question du choix du bon régime de change ou des politiques monétaire et budgétaire appropriées. Cependant il convient de noter que les régimes à taux de change fixe, ou *de facto* fixe et les emprunts excessifs de l'administration paraissent être des facteurs aggravants majeurs des difficultés que certains pays en développement ont éprouvées à gérer leurs flux de capitaux. Nous laisserons l'examen systématique de cette question à de futures études.

#### **4.5. FAITS SIMPLIFIÉS FONDAMENTAUX :**

Les restrictions *de jure* aux mouvements de capitaux et les flux financiers qui traversent effectivement les frontières sont deux manières de mesurer l'étendue de l'intégration financière d'un pays avec l'économie mondiale. Les différences entre ces deux mesures sont importantes pour comprendre les effets de l'intégration financière. Dans l'une ou l'autre mesure, les liaisons financières des pays en développement avec l'économie mondiale se sont accrues au cours des dernières années<sup>1</sup>. Cependant, un groupe relativement petit de pays en développement s'est taillé la part du lion dans les flux de capitaux privés des pays industrialisés qui ont déferlé vers les pays en développement dans les années 90. Des facteurs structurels, notamment des tassements démographiques dans les pays industrialisés, vont probablement stimuler ces flux «Nord-Sud» à moyen et à long terme.

#### **4.6. Mesure de l'intégration financière :**

La libéralisation du compte de capital est habituellement considérée comme un précurseur important de l'intégration financière. La plus grande partie des travaux empiriques qui ont analysé les effets de la libéralisation du compte de capital se sont servis d'une mesure fondée sur les restrictions officielles des mouvements de capitaux communiquées au FMI par les autorités nationales. Cependant, cet indicateur binaire mesure directement les contrôles de capitaux mais ne saisit pas les différences d'intensité de ces contrôles<sup>2</sup>. Une mesure plus directe de l'ouverture financière repose sur les stocks bruts estimés d'avoirs et d'engagements extérieurs en proportion du PIB. Les données de stock représentent une meilleure indication de l'intégration que les données de flux, pour ce qui nous intéresse, car elles sont moins

instables d'une année sur l'autre et moins sujettes aux erreurs de mesure (en supposant lesdites erreurs non corrélées sur la durée).

1 On trouvera une perspective historique sur l'intégration financière internationale à l'appendice I.

2 La mesure des restrictions est disponible jusqu'en 1995, année où une nouvelle mesure perfectionnée — non rétrocompatible — fut introduite. Les données antérieures ont été étendues jusqu'à fin 1998 par Mody et Murshid (2002).

3 Ces données de stock ont été construites par Lane et Milesi-Ferretti (2001). Fonctionnellement, cette mesure consiste à calculer les niveaux bruts d'IDE et d'avoirs et engagements de portefeuille à partir du cumul des entrées et sorties de capitaux correspondantes, en opérant les ajustements de valeur voulus. Une mesure similaire construite à partir des mêmes données de stock a été envisagée par Chanda (2000) et O'Donnell (2001). D'autres mesures de l'intégration des marchés financiers comprennent les corrélations épargne-investissement et diverses conditions de parité d'intérêt (Frankel, 1992). Il est difficile de rendre ces mesures fonctionnelles sur la longue durée et le grand nombre de pays de l'échantillon de données utilisé pour cette étude.

Quoique ces deux mesures de l'intégration financière soient liées, elles en expriment deux aspects distincts. La mesure des restrictions au compte de capital reflète l'existence de restrictions *de jure* aux mouvements de capitaux, tandis que la mesure de l'ouverture financière capture l'intégration financière *de facto* sous la forme des mouvements de capitaux réalisés. Cette distinction revêt une importance considérable pour l'analyse dans cette étude et implique un ensemble de 2x2 combinaisons de ces deux aspects de l'intégration. De nombreux pays industrialisés ont atteint un degré élevé d'intégration financière selon l'une et l'autre mesures. Certains pays en développement qui appliquent des restrictions au compte de capital ont constaté qu'elles étaient inefficaces à contrôler les mouvements effectifs de capitaux. Les épisodes de fuite des capitaux de certains pays d'Amérique latine dans les années 70 et 80 ont illustré cette intégration financière *de facto* involontaire dans des économies fermées *de jure* aux flux de capitaux (c'est-à-dire une intégration sans libéralisation du compte de capital). D'un autre côté, certains pays d'Afrique imposent peu de restrictions au compte de capital, mais n'enregistrent que des flux de capitaux minimales (c'est-à-dire une libéralisation sans intégration)<sup>4</sup>. Et, naturellement, il n'est pas difficile de trouver

des exemples de pays à compte de capital fermé qui sont aussi effectivement fermés aux flux de capitaux.

Comment l'intégration financière a-t-elle évolué avec le temps pour différents groupes de pays, selon ces deux mesures<sup>5</sup>? Qu'on la mesure par l'une ou par l'autre, la différence d'ouverture financière entre les pays industrialisés et en développement est tout à fait frappante. Les économies industrialisées ont connu une énorme augmentation de leur ouverture financière, en particulier au cours des années 90. Bien que cette mesure ait aussi

<sup>4</sup>Une analogie tirée des travaux sur le commerce international sera peut-être indiquée ici.

Certains pays, du fait de leur éloignement des grands marchés mondiaux ou d'autres caractéristiques géographiques défavorables, enregistrent des flux d'échanges bas bien qu'ils n'opposent que de faibles obstacles aux échanges, même après correction de divers autres facteurs. De même, certains pays, du fait de leur éloignement des grands centres financiers, que ce soit par la distance physique ou les relations historiques, peuvent n'enregistrer que des

flux de capitaux limités bien que leur compte de capital soit relativement ouvert (voir Loungani, Mody, and Razin, 2003).

L'échantillon de données employé dans cette étude consiste en 76 pays industrialisés et en développement (sauf indication contraire) et couvre la période 1960–99. Étant donné la longue durée de l'échantillon, plusieurs pays actuellement définis comme industrialisés — par exemple la République de Corée et Singapour — sont inclus dans le groupe des pays en développement. Les pays suivants ont été exclus de l'échantillon statistique : la plupart des pays pauvres très endettés (qui reçoivent surtout des flux d'aide officielle), les économies en transition d'Europe orientale et de l'ancienne Union soviétique (en raison du manque de données), les très petites économies (population inférieure à 1,5 million d'habitants) et les pays exportateurs de pétrole du Moyen-Orient. Voir dans l'appendice VI la liste des pays et des détails supplémentaires sur l'échantillon statistique. progressé dans les économies en développement au cours de cette décennie, le niveau demeure très inférieur à celui des économies industrialisées.

Pour les pays industrialisés, les moyennes internationales non pondérées des deux mesures se reflètent l'une l'autre et confirment ensemble que ces pays ont subi une intégration financière rapide depuis le milieu des années 80 (figure 2.1)<sup>6</sup>. Pour les pays en

développement, la mesure de la restriction moyenne indique qu'après une période de libéralisation dans les années 70, la tendance à l'ouverture s'est renversée dans les années 80.

La libéralisation a repris au début des années 90, mais à un rythme lent. D'un autre côté, la mesure de l'ouverture financière moyenne pour ces pays, sur la base des mouvements effectifs, présente une modeste augmentation dans les années 80, suivie par une hausse marquée dans les années 90. L'augmentation de la mesure de l'ouverture financière pour les pays en développement reflète une intégration *de facto* plus rapide que celle que saisit la mesure relativement rudimentaire des restrictions au compte de capital.

Toutefois, les effets de l'intégration financière, sous forme d'accroissement des flux de capitaux, se sont répartis de façon très inégale parmi les pays en développement<sup>7</sup>. Pour examiner l'étendue de ces disparités, il est utile de commencer par classer grossièrement en deux groupes les pays en développement de l'échantillon en les rangeant en fonction de leur ouverture financière moyenne au cours des quatre dernières décennies, ainsi que d'une évaluation d'autres indicateurs de l'intégration financière.

Le premier groupe, qui comprend 22 pays, sera désormais appelé l'ensemble des pays mieux intégrés financièrement (MIF) et le dernier, qui comprend 33 pays, celui des pays peu intégrés financièrement (PIF)<sup>8</sup>. Cette distinction doit être interprétée avec une certaine prudence à ce stade. En particulier, il n'est pas inutile de répéter que le critère est une mesure de l'intégration *de facto* fondée sur les mouvements de capitaux effectifs plutôt qu'une mesure de la vigueur des politiques destinées à promouvoir l'intégration financière.

D'ailleurs, quelques-uns des pays du groupe MIF présentent en fait des comptes de capital relativement fermés *de jure*. En général, comme nous le soutenons plus loin, les politiques

Une baisse particulièrement rapide des contrôles a eu lieu au cours des années 80, lorsque les membres de la Communauté européenne, aujourd'hui l'Union européenne, ont libéralisé les contrôles de capitaux. Il s'en est suivi un déferlement de capitaux à travers les frontières.

## **5- INTÉGRATION FINANCIÈRE ET CROISSANCE ÉCONOMIQUE**

Les modèles théoriques ont identifié un certain nombre de filières par lesquelles l'intégration financière internationale peut contribuer à promouvoir la croissance économique



dans le monde en développement. Cependant, il s'est avéré difficile d'identifier de façon empirique une relation causale forte et robuste entre l'intégration financière et la croissance.

### **5.1. Avantages potentiels théoriques de la mondialisation financière :**

En théorie, il existe de nombreuses filières directes et indirectes par lesquelles l'adoption de la mondialisation financière peut contribuer à améliorer la croissance dans les pays en développement. La figure 3.1 présente un résumé schématique de ces filières possibles. Ces filières sont interdépendantes par certains côtés, mais cette délimitation est utile pour examiner les données empiriques de l'importance quantitative de chacune.

#### **5.1.1 Filières directes**

##### **\*\*\*Augmentation de l'épargne intérieure**

Les flux de capitaux Nord-Sud bénéficient en principe aux deux groupes. Ils permettent d'accroître l'investissement dans des pays pauvres en capital tout en fournissant un taux de rendement plus élevé qu'il n'est possible d'obtenir dans les pays riches en capital. Ceci réduit en fait le taux d'intérêt des placements sans risque dans les pays en développement.

##### **\*\*\*Réduction du coût du capital par une meilleure allocation mondiale du risque**

Les modèles de la détermination des prix internationaux des actifs prédisent que la libéralisation des marchés boursiers améliore l'allocation du risque (Henry, 2000a; Stulz, 1999a, 1999b). Premièrement, l'augmentation des possibilités de partage de risques entre investisseurs résidents et étrangers peut favoriser la diversification des risques. Cette possibilité de diversification encourage en retour les entreprises à augmenter leur investissement total, renforçant ainsi la croissance. Troisièmement, à mesure que les flux de capitaux s'accroissent, le marché boursier intérieur devient plus liquide, ce qui pourrait réduire encore la prime de risque, abaissant ainsi le coût de mobilisation du capital pour l'investissement.

##### **\*\*\* Transfert de savoir-faire technologique et de gestion**

Les économies financièrement intégrées semblent attirer une part disproportionnée des flux d'IDE, qui sont susceptibles d'entraîner des transferts de technologies et de servir de canal à la transmission de meilleures pratiques de gestion. Ces transferts peuvent augmenter la

productivité globale et stimuler en retour la croissance économique (Borensztein, De Gregorio and Lee (1998); MacDougall (1960); Grossman and Helpman (1991b)).

### **\*\*\*Stimulation du développement du secteur financier intérieur**

Il a déjà été noté que les flux de portefeuille internationaux peuvent accroître la liquidité des marchés boursiers locaux. Une participation étrangère accrue dans les banques locales peut aussi engendrer divers autres avantages (Levine, 1996; Caprio and Honohan, 1999). Premièrement, les participations bancaires étrangères peuvent faciliter l'accès aux marchés internationaux de capitaux. Deuxièmement, elles peuvent favoriser l'amélioration du cadre réglementaire et de contrôle du secteur bancaire local. Troisièmement, les banques étrangères introduisent souvent une variété de nouveaux instruments et techniques financières et suscitent aussi l'apparition d'améliorations technologiques sur les marchés locaux. L'entrée des banques étrangères tend à accentuer la concurrence, ce qui peut en retour améliorer la qualité des services financiers intérieurs ainsi que l'efficacité de l'allocation.

### **5.1.2 Filières indirectes**

#### **\*\*\*Promotion de la spécialisation**

La notion que la spécialisation de la production peut accroître la productivité est intuitive. Cependant, en l'absence de tout mécanisme de gestion du risque, une structure de production fortement spécialisée entraînera une forte instabilité de la production et, de là, une forte instabilité de la consommation. Ce risque d'une hausse de l'instabilité peut dissuader les pays d'entreprendre des activités de spécialisation favorables à la croissance; une instabilité plus élevée entraîne aussi en général des taux d'épargne et d'investissement globalement plus bas. En principe, la mondialisation financière pourrait jouer un rôle utile en aidant les pays à pratiquer le partage international des risques et à réduire ainsi l'instabilité de la consommation. Nous reviendrons sur ce point dans la section suivante. Il convient simplement de noter ici que le partage des risques encouragerait indirectement la spécialisation qui, elle-même, relèverait le taux de croissance. Cette logique est expliquée par Brainard and Cooper (1968); Kemp and Liviatan (1973); Ruffin (1974); Imbs and Wacziarg (2003). Entre les pays développés et entre les régions de pays développés donnés, on constate en effet qu'une spécialisation accrue s'accompagne d'un meilleur partage des risques (Kalemli-Ozcan, Sørensen and Yosha, 2001).

### **\*\*\*Adhésion à de meilleures politiques économiques**

L'intégration financière internationale pourrait accroître la productivité d'une économie en influant sur la capacité de l'État à s'engager de façon crédible à poursuivre un programme de politiques. Plus précisément, la discipline imposée par l'intégration financière pourrait modifier la mécanique de l'investissement intérieur d'une économie dans la mesure où elle conduit à une réallocation du capital vers des activités plus productives en réaction aux modifications des politiques macroéconomiques. Les gouvernements sont à l'occasion tentés d'instituer une fiscalité prédatrice sur le capital physique. La perspective de telles politiques tend à décourager l'investissement et à réduire la croissance. L'ouverture financière peut être autoentretenu et interdit au gouvernement de recourir à ces pratiques prédatrices à l'avenir, leurs conséquences défavorables étant beaucoup plus graves en régime d'intégration financière. Gourinchas et Jeanne (2003a) illustrent ce point dans un modèle théorique.

### **\*\*\*Signaux**

La détermination d'un pays à entreprendre l'intégration financière peut être interprétée comme le signal que ses politiques vont devenir plus accueillantes pour l'investissement étranger. Bartolini et Drazen (1997a) suggèrent que l'élimination des restrictions aux mouvements de capitaux peut, par son effet de signal, provoquer une augmentation des entrées de capitaux. De nombreux pays, notamment la Colombie, l'Égypte l'Espagne, l'Italie, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et l'Uruguay ont enregistré des entrées de capitaux considérables après avoir éliminé les restrictions aux sorties de capitaux.

## **5.2. Constatations empiriques :**

À première vue, il semble exister une association positive entre l'adoption de la mondialisation financière et le niveau du développement économique. Les pays industrialisés sont dans l'ensemble davantage intégrés financièrement avec l'économie mondiale que les pays en développement. L'adhésion à la mondialisation est apparemment caractéristique des économies avancées.

Dans le monde en développement, on constate également que les économies mieux intégrées financièrement (MIF) ont connu une croissance plus rapide que les économies peu intégrées financièrement (PIF) au cours des trois dernières décennies. De 1970 à 1999, la production moyenne par habitant a presque triplé dans le groupe des économies en

développement MIF, soit une progression près de six fois plus grande que dans les économies PIF. Cette caractéristique de croissance plus élevée dans le premier groupe est vérifiée pour chacune des trois décennies ainsi que pour la croissance de la consommation et de l'investissement.

Conclure sur la base de cette structure des données à l'existence d'un effet positif de l'intégration financière sur la croissance pose toutefois deux problèmes. Premièrement, cette structure pourrait ne pas résister à un examen plus attentif. Deuxièmement, ces observations ne font que manifester une association entre l'intégration financière internationale et les résultats économiques, et non nécessairement une relation causale. En d'autres termes, ces observations n'éliminent pas la possibilité d'une relation inverse de cause à effet : les pays qui réussissent à maintenir une croissance robuste peuvent aussi choisir de passer à l'intégration financière, même si la mondialisation financière ne contribue pas directement d'une manière quantitativement appréciable à une croissance plus rapide.

Afin de présenter une image intuitive de la relation entre ouverture financière et croissance, le tableau 3.1 présente une liste des économies en développement à la croissance la plus rapide pendant la période 1980–2000 et une liste de celles à la croissance la plus lente (ou en diminution la plus rapide) au cours de la même période. Certains pays ont entrepris l'intégration financière au cours de cette période, en particulier dans la seconde moitié des années 90. Tout résultat fondé sur la totalité des modifications survenues au cours de cette longue période doit donc être interprété avec prudence. Néanmoins, plusieurs caractéristiques du tableau méritent l'attention.

On peut facilement observer dans ce tableau que l'intégration financière n'est *pas une condition nécessaire* de la réalisation d'un fort taux de croissance. La Chine et l'Inde ont enregistré de forts taux de croissance en dépit d'une libéralisation quelque peu limitée et sélective du compte de capital. Par exemple, alors que la Chine devenait considérablement plus ouverte à l'investissement direct étranger, elle ne s'est pas particulièrement ouverte à la plupart des autres types de flux de capitaux internationaux. Maurice et le Botswana ont réussi à atteindre des taux de croissance très élevés au cours de cette période, bien que ces deux pays soient relativement fermés aux flux financiers.

La seconde observation que l'on peut faire est que l'intégration financière n'est *pas non plus une condition suffisante* d'un taux de croissance économique rapide. Par exemple, la

Jordanie et le Pérou sont devenus relativement ouverts aux flux de capitaux étrangers au cours de cette période; pourtant, au lieu d'enregistrer une croissance positive, leurs économies ont décliné sur la période. En revanche, le tableau 3.1 suggère aussi qu'une économie en déclin est souvent une économie financièrement fermée, bien que la direction de la causalité ne soit pas établie.

Cette façon d'examiner les cas de croissance extrêmes des pays n'est éclairante que jusqu'à un certain point; il est nécessaire de la compléter par un examen exhaustif du bilan d'un ensemble plus large de pays au moyen d'une approche plus systématique pour mesurer 16Le tableau 3.1 présente les taux de croissance du PIB réel par habitant en unités constantes de la monnaie locale. Le taux de croissance exact et le rang des pays peuvent varier si d'autres mesures sont utilisées, telles que la valeur du PIB par habitant exprimée en dollars EU ou en PPA.

## **6-MONDIALISATION FINANCIÈRE ET INSTABILITÉ MACROÉCONOMIQUE :**

L'intégration financière internationale devrait en principe aider les pays à réduire l'instabilité macroéconomique. L'étude présentée dans cette section, qui comporte quelques constatations nouvelles, suggère que les pays en développement, en particulier, n'ont pas obtenu cet avantage potentiel. Le processus de libéralisation du compte de capital s'est souvent accompagné d'une vulnérabilité accrue aux crises. La mondialisation a accru ces risques, car les liaisons financières ont la capacité d'amplifier les effets des chocs réels et financiers à la fois.

### **6.1. Instabilité macroéconomique**

L'un des avantages attendus de la mondialisation est qu'elle devrait permettre, grâce à la diversification des risques, de mieux réduire l'instabilité. Pour les pays en développement, dont l'instabilité est intrinsèquement plus grande du fait de leurs structures de production moins diversifiées que celles des économies industrialisées, **cet avantage** devrait être encore plus marqué. Pourtant, les crises récentes de certains pays MIF donnent à penser que l'instabilité a peut-être été en réalité accrue par l'intégration financière.

Quels sont globalement les effets constatés de la mondialisation sur l'instabilité macroéconomique? Pour répondre à cette question, il importe de distinguer entre l'instabilité

de la production et l'instabilité de la consommation. Dans les modèles théoriques, les effets directs de l'intégration mondiale sur l'instabilité de la production sont ambigus. L'intégration financière offre un accès au capital qui peut aider les pays en développement pauvres en capital à diversifier leur base de production. D'un autre côté, en raison de considérations d'avantages comparatifs, la montée de l'intégration financière pourrait aussi conduire à une spécialisation croissante de la production, rendant ainsi les économies plus vulnérables à des chocs spécifiques aux industries (Razin and Rose, 1994).

Quels que soient ses effets sur l'instabilité de la production, la théorie suggère que l'intégration financière devrait réduire l'instabilité de la consommation. La capacité de réduire les fluctuations de la consommation est considérée comme un déterminant important de la prospérité économique. L'accès aux marchés financiers internationaux offre de meilleures possibilités aux pays de partager le risque macroéconomique et par là de lisser la consommation. L'idée de base est que, puisque les fluctuations de la production ne sont pas parfaitement corrélées entre les pays, l'échange d'actifs financiers peut servir à isoler le niveau de la consommation nationale de celles des fluctuations de la production qui sont spécifiques au pays (voir Obstfeld and Rogoff (1998), chapitre 5). L'appendice II présente un examen analytique détaillé de cette question et montre que les gains offerts par le lissage de la consommation pourraient être très grands pour les économies en développement.

En dépit de l'importance de cette question, les constatations empiriques des effets de la mondialisation sur l'instabilité macroéconomique sont plutôt clairsemées et en particulier les faits concernant les effets de l'intégration financière sur l'instabilité sont limités et peu concluants (voir encadré 4.1). En outre, la plupart des études disponibles sont consacrées à l'analyse des effets de l'intégration financière sur l'instabilité de la production, l'instabilité de la consommation n'ayant guère attiré d'attention. Cette étude fournit donc quelques constatations nouvelles sur ce sujet.

## **6.2. Quelques facteurs aggravants de la vulnérabilité aux risques de la mondialisation**

La recherche empirique indique que la composition des entrées de capitaux et la structure des échéances de la dette extérieure semblent être associées à une vulnérabilité plus élevée aux risques de la globalisation financière. Il a été montré que l'importance relative de différentes sources de financement pour l'investissement intérieur, mesurée par les trois

variables de substitution qui suivent, présente une association positive avec l'incidence et la sévérité des crises monétaires et financières : le ratio des emprunts bancaires ou autre endettement à l'investissement direct étranger; la brièveté de la structure des échéances de la dette extérieure; et la part de la dette extérieure libellée en devises étrangères<sup>40</sup>. Detragiache et Spilimbergo (2001) constatent de façon concluante que la probabilité d'une crise de la dette est plus élevée dans les pays dont la dette extérieure est à court terme<sup>41</sup>. Cependant, la structure des échéances n'est peut-être pas entièrement une question de choix car, soutiennent les auteurs, les pays dont les fondamentaux macroéconomiques sont médiocres sont souvent forcés d'emprunter à des échéances plus courtes puisqu'ils n'ont pas accès aux prêts de longue durée.

Outre les politiques macroéconomiques fondamentales, d'autres choix de politiques de nature systémique peuvent aussi affecter la vulnérabilité des MIF. Les dernières crises monétaires ont fait ressortir l'un des principaux risques à cet égard. Les pays en développement qui tentent de maintenir un régime de taux de change relativement inflexible doivent souvent faire face à des attaques contre leur monnaie. Si diverses formes de régimes de change à taux fixe ou partiellement fixe peuvent présenter quelques avantages, l'absence Claessens et Forbes (2001) contient un recueil d'essais sur les différentes dimensions des effets de contagion. Boyer, Gibson et Loretan (1999); Forbes et Rigobon (2001) soutiennent que les faits appuyant la contagion pure sont très faibles par rapport aux faits confirmant l'autre contagion due aux paramètres fondamentaux. Corsetti, Pericoli et Sbracia (2002) soutiennent que, sur la base d'hypothèses plus générales, on constate davantage de faits à l'appui du premier type de contagion. Bayoumi *et al.* (2003) constatent une contagion «positive» associée à l'entraînement mimétique des entrées de capitaux sur les marchés émergents.

Voir, par exemple, Frankel and Rose (1996); Radelet and Sachs (1998); Rodrik and Velasco (2000). Certains auteurs ont constaté que la composition en devises de la dette extérieure importe aussi. Carlson et Hernández (2002) notent que, pendant la crise asiatique, la situation des pays dont la dette était davantage libellée en yen était de beaucoup pire. Ces auteurs attribuent ce fait au désalignement entre l'ancrage *de facto* de leur monnaie et le libellé de leur dette. de politiques intérieures favorables peut souvent aboutir à un effondrement abrupt de ces régimes lorsque l'économie subit des chocs défavorables.

L'intégration financière peut aussi aggraver les risques associés à des politiques budgétaires imprudentes. L'accès aux marchés de capitaux mondiaux peut provoquer un endettement excessif orienté vers des dépenses publiques improductives. L'existence de montants élevés de dette à court terme libellée en devises fortes rend alors les pays vulnérables au chocs extérieurs ou à des variations du sentiment des investisseurs.

L'expérience d'un certain nombre de pays MIF, qui ont souffert des conséquences d'une telle accumulation de dette extérieure, souligne l'aggravation des risques de l'indiscipline budgétaire en régime d'ouverture du compte de capital.

Une ouverture prématurée du compte de capital pose également de grands risques lorsque la réglementation financière et le contrôle sont inadéquats<sup>42</sup>. En présence de systèmes bancaires médiocrement réglementés et d'autres distortions des marchés de capitaux intérieurs, les entrées de capital étranger pourraient exacerber les inefficacités existantes dans ces économies. Par exemple, si les institutions financières intérieures tendent à canaliser le capital vers des firmes dont la prise de risques est excessive ou dont les fondamentaux sont médiocres, l'intégration financière pourrait simplement conduire à une intensification de ces flux<sup>43</sup>. Les effets d'entrées de capitaux prématurées sur les bilans du secteur public et du secteur des entreprises pourraient avoir à leur tour des répercussions négatives sur la santé des institutions financières en cas de chocs macroéconomiques défavorables.

### **6.3. CAPACITÉ D'ABSORPTION ET GOUVERNANCE DANS L'ARBITRAGE AVANTAGES/RISQUES DE LA MONDIALISATION**

On a pu constater l'existence d'un «effet de seuil» dans la relation entre l'intégration financière et la croissance économique. De plus, certaines constatations préliminaires confirment l'opinion qu'une gouvernance nationale améliorée est associée à une instabilité plus basse et à une meilleure utilisation des avantages de l'intégration financière.

#### **6.3.1. Effets de seuil et capacité d'absorption**

S'il est difficile de trouver un effet fort et robuste de l'intégration financière sur la croissance économique, certaines constatations des études effectuées indiquent l'existence de divers «effets de seuil». Par exemple, il semble que l'effet de l'investissement direct étranger sur la croissance dépend du niveau de ressources humaines du pays en développement. Pour les pays dont les ressources humaines sont relativement basses, il existe au mieux un petit



effet positif qui peut être détecté dans les données. D'autre part, pour les pays dont les Voir Ishii and Habermeier (2002); Bakker and Chapple (2002).

Krueger et Yoo (2002) examinent les interactions du népotisme et de la libéralisation du compte de capital dans la préparation de la crise monétaire-financière en Corée. Voir également Mody (2002). ressources humaines dépassent un certain seuil, certaines constatations indiquent que l'IDE encourage la croissance économique (Borenzstein, De Gregorio and Lee, 1998).

D'une manière plus générale, on peut considérer la capacité d'absorption d'un pays sous l'aspect de ses ressources humaines, de l'étendue du marché financier local, de la qualité de sa gouvernance et de ses politiques macroéconomiques. Certaines constatations préliminaires indiquent que les flux de capitaux étrangers ne semblent pas générer de retombées positives pour la productivité des firmes locales dans les pays dont la capacité d'absorption est relativement faible, mais qu'on détecte plus souvent ces retombées positives dans les pays dont la capacité d'absorption est relativement élevée (Aitken et Harrison (1999); Banque mondiale (2001); Bailliu (2000); Arteta, Eichengreen and Wyplosz (2001); Alfaro, Chandra, Kalem-Ozcan and Sayek (2002)). Ces constatations confirment l'opinion que les pays doivent parvenir à un certain niveau de capacité d'absorption afin de pouvoir tirer effectivement parti de la mondialisation financière.

La sous-section suivante examine spécifiquement le rôle de la gouvernance locale comme élément déterminant de la capacité d'absorption. L'importance de la gouvernance a été affirmée à plusieurs reprises, en particulier depuis la crise asiatique, mais jusqu'à présent on n'a documenté que relativement peu de faits systématiques sur sa relation avec la mondialisation financière.

### **6.3.2. La gouvernance, un élément important de la capacité d'absorption :**

Le terme gouvernance englobe une vaste gamme d'institutions et de normes. Si beaucoup d'entre elles sont interdépendantes et complémentaires, il est néanmoins nécessaire d'essayer de définir l'ensemble des dimensions essentielles de la gouvernance qui sont les plus pertinentes pour l'examen de l'intégration financière. Il s'agit de la transparence, de la lutte contre la corruption, de l'État de droit et du contrôle du secteur financier.

Des faits récents donnent à penser que la qualité de la gouvernance influe sur la capacité d'un pays à tirer parti des flux de capitaux internationaux. Comme on a pu le voir dans la section III, parmi les divers types de flux de capitaux, l'investissement direct étranger (IDE) paraît être l'un des plus utiles pour stimuler la croissance économique des pays récepteurs (Reisen and De Soto, 2001)<sup>44</sup>. Il existe un lien intime entre la qualité de la gouvernance intérieure d'un pays et sa capacité à attirer de l'investissement direct étranger.

Des constatations récentes suggèrent que toutes choses égales par ailleurs — taille du pays, coût de la main-d'oeuvre, taux d'imposition, lois et incitations applicables spécifiquement aux firmes à capital étranger, autres facteurs — l'investissement direct étranger tend à aller aux pays dotés d'une bonne gouvernance. En outre, l'effet quantitatif d'une mauvaise gouvernance sur l'IDE est tout à fait considérable.

Naturellement, l'investissement direct étranger pourrait présenter des problèmes propres qui pourraient apparaître à l'avenir. De plus, la distinction entre l'IDE et deux autres types de flux de capitaux n'est pas toujours simple (Hausmann and Fernandez-Arias, 2000).

Pour parvenir à cette conclusion, la corruption dans les pays récepteurs d'IDE peut être mesurée de diverses manières. Celles-ci comprennent : une note attribuée par Transparency International, qui est une organisation non gouvernementale mondiale qui se consacre à la lutte contre la corruption; une mesure calculée à partir d'une enquête mondiale auprès des entreprises publiée en commun par Harvard University et le World Economic Forum dans *Global Competitiveness Report* et une mesure tirée d'une enquête mondiale sur les entreprises conduite par la Banque mondiale. Les résultats de ces diverses mesures sont tout à fait homogènes; ils montrent tous un effet négatif de la corruption sur le volume de l'investissement direct étranger à destination locale<sup>45</sup>. L'effet quantitatif de la corruption est considérable également lorsqu'on le compare à l'effet négatif du taux d'imposition des sociétés sur l'IDE. Par exemple, une augmentation d'un écart type de la corruption du pays hôte pourrait représenter l'équivalent d'une augmentation d'environ 30 points de pourcentage du taux d'imposition du point de vue de son effet défavorable sur l'IDE (voir figure 5.1; Wei (1997, 2000a et 2000b) pour les détails).

Au moyen de données recueillies au niveau des entreprises sur l'investissement étranger en Europe centrale et orientale, une autre étude donne à penser que la mauvaise qualité de la gouvernance locale, outre qu'elle réduit le montant d'IDE destiné au marché

local, pourrait aussi réduire la qualité de l'IDE en ceci qu'elle découragerait les firmes technologiquement plus avancées, à capital totalement étranger (Smarzynska and Wei, 2000). Nombreux sont les gouvernements de pays en développement qui cherchent à présent à attirer l'IDE en offrant des abattements ou exonérations d'impôts considérables. Les constatations qui précèdent suggèrent qu'une amélioration de la gouvernance locale, en particulier une réduction de la corruption, serait plus efficace pour attirer l'IDE sans prendre de mesures qui risquent de réduire les recettes fiscales, tout en encourageant l'investissement résident.

La transparence du fonctionnement de l'État constitue de même une autre dimension de la bonne gouvernance. Les investissements de portefeuille des fonds communs de placement internationaux tendent à aller davantage aux pays dont le niveau de transparence Le terme «corruption» doit être considéré ici comme synonyme de «gouvernance médiocre du secteur public». Les mesures empiriques existantes de diverses dimensions de la gouvernance du secteur public tendent à être fortement corrélées les unes avec les autres, ce qui rend l'identification de leurs effets individuels malaisée.

Business International évalue la corruption de 45 des pays hôtes étudiés par Wei (2000a) sur une échelle de 1 à 10. La note moyenne est de 3,7 et l'écart type est de 2,5. Le taux d'imposition (marginal le plus élevé) des sociétés de l'exemple varie de 10 % à 59 % avec une moyenne de 34 % et un écart type de 11 %.

### **3.3 La mondialisation financière et les petits États**

Il n'existe pas de définition officielle de ce qu'est un petit État, mais on considère généralement que cette étiquette s'applique aux économies souveraines de population inférieure à 1,5 million de personnes. Selon ce critère, 45 pays en développement, soit 41 des 184 pays membres du FMI, sont de petits États. Le tableau A5.1 présente quelques statistiques sommaires comparant les petits États aux autres pays en développement et aux pays industrialisés pour la période 1960–2000. Les petits États sont relativement plus ouverts au commerce, ce qui signifie qu'ils dépendent généralement davantage des recettes d'exportation que les autres pays en développement. Leurs structure de production et bases d'exportation tendent aussi à être moins diversifiées. Si les petits États ont développé des liaisons commerciales fortes avec l'économie mondiale, leurs liens financiers sont plus faibles. Bien que le ratio moyen du volume des flux de capitaux au PIB soit plus grand pour les petits états que pour les autres pays en développement, il demeure néanmoins inférieur de 25 % environ à

celui des économies industrialisées. La dépendance envers l'aide est un problème important dans plusieurs petits États où l'aide étrangère demeure une source importante de revenu.

La croissance moyenne de la production a été plus élevée dans les petits États que dans les autres économies au cours des quatre décennies écoulées. Ce résultat semble avoir été dû à deux grands facteurs — les liaisons commerciales fortes des petits États et leurs ratios d'investissement substantiellement plus élevés. Ainsi, l'ouverture au commerce a présenté des avantages significatifs pour les petits États.

Les petits États font face à de nombreux désavantages dus au caractère étroit et non diversifié de leur production et de leur base d'exportations. Ils sont vulnérables aux chocs extérieurs puisqu'ils sont relativement plus ouverts, que leurs structures de production et d'exportation sont très spécialisées, et qu'ils dépendent relativement davantage des recettes d'exportation. Ils doivent faire face en outre à une variété d'inconvénients inhérents à leur situation géographique. Nombre d'entre eux sont situés loin des grands centres de commerce, ce qui accroît considérablement le coût de leurs exportations et importations. Du fait de la géographie, de nombreuses petites économies sont très exposées aux désastres naturels comme les tremblements de terre et les ouragans, qui peuvent frapper un pays entier simultanément et avoir par conséquent un impact économique dévastateur.

Si la liste est longue des difficultés particulières qui sont le lot des petits États, la plupart d'entre elles sont en définitive liées au fait que leur production présente une instabilité relativement élevée, même après correction de l'influence du niveau de revenu et du degré d'ouverture. Une des raisons pourrait être que les petites économies tendent à être moins diversifiées et plus vulnérables aux chocs extérieurs. De fait les fluctuations des termes de l'échange des petits États tendent à être plus instables et très persistantes. Le partage des risques de consommation paraît constituer une difficulté importante pour les petits États, car le ratio moyen de l'écart type de la croissance de la consommation à celui de la croissance de la production est encore plus élevé dans ces pays. En outre, les flux d'aide étrangère vers de nombreux petits États sont fortement instables et tendent à être corrélés

## **Chapitre 2 : L'ALGERIE FACE A LA MONDIALISATION :**

Nous reprenons ci-après le texte d'un entretien accordé par le président de la République algérienne, Abdelaziz Bouteflika, à la revue de Total, *ENERGIES* (édition d'octobre 2003), dans lequel il dresse un tableau du rôle que peut jouer son pays dans le concert des nations.

La situation socio-économique actuelle est l'aboutissement d'une évolution qui a commencé avec l'indépendance du pays. Après une période de forte inflation, l'Algérie a renoué avec la croissance économique : + 2,4 % en 2000, + 3,2 % en 2001, + 4,2 % en 2002. Et l'on prévoit + 5,2 % en 2003, l'objectif étant + 7 à + 8 % par an en termes réels afin de réduire le lancinant problème du chômage et de la pauvreté. La croissance démographique qui était de 3,2 % n'est plus que de 1,6 %. Nous assistons aussi à une maîtrise de l'inflation grâce à la rigueur budgétaire (le taux de 4 % en 2001 étant dû à la croissance de la masse salariale). L'inflexion à la baisse est sensible : moins de 2 % en 2002.

La mise en place du nouveau tarif douanier a contribué à cette décélération malgré un glissement du dinar par rapport à l'euro. C'est ainsi que les taux d'intérêts directs sont actuellement inférieurs à 10 %, alors que par le passé ils dépassaient 24 %, décourageant tout acte d'investissement. L'encours de la dette extérieure (qui est de 23 milliards de dollars fin 2002) décroît depuis 1996 pour se limiter à 42 % du PIB en 2002. Rapporté aux recettes en devises du pays (exportations de biens et de services), cet encours a été divisé par trois.

Des actions sont menées pour une poursuite de la consolidation des finances publiques, reflétée par l'amélioration du solde budgétaire et du solde global du trésor.

Des résultats palpables sont enregistrés au niveau des secteurs Mines, Electricité-Hydrocarbures. Deux lois importantes ont été votées, celles des Mines et de l'Electricité et celle du transport du gaz par canalisation, qui offrent des opportunités importantes au secteur privé national et international. La modernisation et l'ouverture du secteur Hydrocarbures, dont la gestion gagne de plus en plus en transparence grâce à la généralisation des appels d'offre, ont permis de réaliser d'importantes économies de gestion ainsi que d'augmenter les capacités de Sonatrach (1). L'augmentation de notre production de brut permettra à l'Algérie d'avoir une participation plus active au sein de l'OPEP, la part exportée de la production nationale devant passer du tiers à plus de 50 % en 2010.

D'une manière générale, la solvabilité financière de l'Algérie se renforce grâce à la rigueur budgétaire qui sera maintenue dans les années à venir. Par ailleurs, la mise en oeuvre de la politique de concorde civile et les efforts remarquables des forces de sécurité et de

l'Armée ont contribué à améliorer nettement la situation sécuritaire, permettant ainsi de consolider les résultats enregistrés en matière socio-économique. Cela dit, nous sommes conscients que de nombreuses insuffisances perdurent. Certains secteurs n'ont pas suivi l'évolution générale et il faudra du temps pour mettre en place un nouveau management capable de maîtriser la gestion et d'inculquer une nouvelle culture d'économie de marché.

Parallèlement, il nous faut veiller à assurer une symbiose entre la dynamique économique et la dynamique sociale, entre l'efficacité économique et la justice sociale ; car le succès de l'économie repose sur la satisfaction des besoins sociaux.

La construction européenne et son élargissement peuvent-ils constituer une opportunité supplémentaire de développement pour l'Algérie ? Quels sont les liens de l'Algérie avec les cinq pays du processus de Barcelone, à savoir l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Grèce et la France ?

Les accords signés par la Tunisie, le Maroc et l'Algérie pour une zone de libre-échange avec l'Europe répondent aux défis de la mondialisation et devraient nous permettre de profiter des avantages comparatifs mondiaux. L'adhésion à la zone de libre échange avec l'Europe, ainsi qu'à l'OMC, aura en définitive des répercussions positives, car ce que nous perdons à court terme sera récupéré à moyen et long termes.

Je pense que le Maghreb n'a pas d'autre alternative que de s'adapter à la mondialisation : sans insertion euro-méditerranéenne, le Maghreb sera bien davantage exposé aux aléas des marchés avec le risque d'une marginalisation croissante. Je pense que l'intensification de la coopération Europe-Maghreb fondée sur un véritable co-développement permettrait de modifier les comportements et de les inscrire dans une perspective dynamique, profitable aux populations de la région et au bassin méditerranéen tout entier.

A cet égard, il me semble nécessaire que l'Europe développe les actions susceptibles de favoriser les équipements souhaitables à l'intérieur de cet ensemble qui va s'ouvrir aux pays de l'Europe centrale et orientale. Pour sa part, l'Algérie est disposée à contribuer à l'élargissement de cet espace européen. Pour preuve, Sonatrach a initié de grands projets structurants reconnus d'intérêt régional prioritaire par l'Union européenne. Aux deux gazoducs ralliant l'un l'Espagne *via* le Maroc, l'autre l'Italie *via* la Tunisie, dont la capacité sera renforcée, vont d'ajouter deux autres ouvrages reliant directement notre pays à ces deux partenaires européens. Ainsi, des accords conclus avec l'Espagne et l'Italie envisagent la réalisation, en partenariat avec différents opérateurs européens, de deux gazoducs sous-marins (Medgaz et Galsi) et de deux câbles électriques. La mise en place de ces câbles électriques

ainsi que les liaisons en fibre optique qui vont les compléter bénéficieront de la pose de ces deux gazoducs, ce qui favorisera l'économie globale de ces projets.

Le gazoduc Medgaz, dont les études de faisabilité sont achevées, reliera directement l'Algérie à l'Espagne et possèdera une capacité de 10 milliards de m<sup>3</sup>. Le projet de gazoduc Galsi, d'une capacité similaire, reliera la Sardaigne pour desservir les marchés italien et européen en gaz naturel. Le câble électrique devant interconnecter les réseaux algérien et européen *via* le réseau espagnol est d'une capacité de 2 000 MW, et celui devant alimenter l'Italie *via* la Sardaigne d'une capacité de 1 000 MW. D'autres actions de coopération sont menées également par Sonatrach au niveau européen, telles la réalisation de l'unité de production de propylène de Tarragone, près de Barcelone, avec la société allemande BASF, du terminal de regazéification en Galice ou toujours en Espagne, du projet de cogénération électrique avec la société espagnole Cepsa dont Total est actionnaire à hauteur de 45 %.

L'ensemble de ces opérations s'inscrit dans la perspective du partenariat euroméditerranéen, sans oublier que l'Algérie comme la France, et d'une manière générale l'Europe, accordent une importance particulière au développement de l'Afrique. C'est dans ce cadre que se situe le projet de gazoduc (Nigal) entre le Nigeria et la côte méditerranéenne.

Ce projet s'inscrit dans la Nouvelle initiative pour le développement durable en Afrique

Interconnecté au réseau algérien, il contribuera à l'approvisionnement gazier de l'Europe et induira des effets socio-économiques importants dans les pays de transit tout en contribuant à la protection de l'environnement. Ce projet sera sous-tendu par un axe transsaharien reliant la Méditerranée à Lagos (Nigeria) et par un câble de fibres optiques suivant le même itinéraire.

Ces exemples démontrent que l'Algérie participe concrètement à la construction de l'espace euro-méditerranéen, en espérant que cette construction européenne ne se réalisera pas au détriment des pays du Sud de la Méditerranée, notamment de notre pays et de l'Afrique en général. D'autant plus que l'économie européenne dépendra de plus en plus, surtout à l'horizon 2010/2020, du pétrole et du gaz. L'Algérie, en tout cas, est disposée à assurer la sécurité d'approvisionnement de l'Europe. C'est dans cet esprit qu'est intervenue la directive gaz de 1998 dont l'objectif vise à libéraliser le marché de l'électricité et du gaz.

L'Algérie se félicite que ses efforts, en collaboration avec l'ensemble des producteurs, aient été couronnés de succès. En effet, la Commission européenne a souligné l'importance des contrats à moyen et long termes pour sécuriser les approvisionnements de l'UE.

Toutefois, la clause de destination concernant les contrats gaziers pose problème et peut pénaliser les pays producteurs du fait du prix de cession assez faible et du coût de l'investissement très élevé. Consciente que cette clause va à contre-courant de l'esprit du Traité de Rome, l'Algérie a proposé le partage du différentiel de prix entre les compagnies locales et les compagnies clientes, si les cargaisons sont détournées vers un pays où les prix sont plus élevés. Lors des deuxièmes assises du Forum des pays exportateurs de gaz qui s'est tenu à Alger en novembre 2002, j'avais d'ailleurs insisté sur la nécessité de dégager de nouvelles voies et de nouveaux moyens dans les rapports entre les différents acteurs de l'industrie gazière, loin de toute confrontation avec les pays consommateurs et les compagnies pétrolières.

Quel est le poids des relations politiques, des échanges commerciaux, des investissements et des échanges culturels avec la France ? Peut-on parler d'une interdépendance, notamment en matière énergétique ? Quels sont les domaines que vous souhaiteriez développer en priorité ?

**Abdelaziz Bouteflika** – Les relations entre la France et l'Algérie sont souvent passionnées, et cela pour des raisons historiques. Mais nous sommes convaincus que, du fait, de la densité de nos rapports économiques et humains, les difficultés seront surmontées dans l'intérêt bien compris de chaque pays. Cela dit, les pays entretiennent des relations naturellement très variées.

Ainsi, les trois dernières années ont enregistré une nette progression des échanges globaux. La France est le deuxième client de l'Algérie (15 % en moyenne de ses exportations) derrière l'Italie et devant les Etats-Unis, et le premier client hors OCDE à égalité avec la Pologne. L'Algérie fournit à la France environ 25 % de son approvisionnement en gaz naturel. Mais, fait notable, les exportations hors hydrocarbures se sont élevées à environ 100 millions d'euros, faisant de la France le premier débouché des exportations algériennes hors hydrocarbures (22 %) devant l'Espagne (18,8 %) et l'Italie (8,8 %).

Ces évolutions positives s'inscrivent dans le cadre de la politique de refondation des relations bilatérales, décidée par nos deux gouvernements sur la base d'un partenariat stratégique. Le retour des grands groupes français dans de nombreux secteurs d'activité a favorisé la conclusion de contrats à hauteur d'environ 650 millions d'euros en 2001. Les entreprises françaises peuvent participer encore davantage au processus de privatisation et de mise à niveau du tissu industriel algérien.



En bref, les possibilités sont immenses dans les hydrocarbures comme hors hydrocarbures. Elles sont à la mesure de nos ambitions et des défis qu'une histoire commune mouvementée et des intérêts communs nous imposent.

– Quelles sont les relations de l'Algérie avec les Etats-Unis ? Envisagez-vous de tisser des liens plus étroits avec d'autres régions du monde, avec diverses zones d'influence politique ou de libre-échange économique ?

**Abdelaziz Bouteflika** – Il faut replacer les relations algéro-américaines dans le contexte plus large des relations des Etats-Unis avec l'ensemble de la région méditerranéenne et avec le continent africain. Nous sommes conscients que l'Algérie n'est qu'un maillon de cette chaîne en termes de vision stratégique. Les échanges commerciaux algéro-américains sont relativement faibles, mais sont appelés à se développer avec la poursuite du processus de libéralisation. De plus, l'initiative Eizenstat (qui couvre l'Afrique du Nord) pour des accords de libre-échange avec des pays méditerranéens devrait être dynamisée, car elle ne représente actuellement qu'un montant dérisoire. Pour le moment, les échanges algéro-américains concernent principalement les hydrocarbures. Ce sont les compagnies américaines qui ont accompagné Sonatrach dans ses réalisations, au cours de ces dernières années : on citera le gazoduc Pedro Duran Farell réalisé par Bechtel, la découverte du gisement de Hassi Berkine par Anardarko, ou encore la réalisation des projets de développement de gisements de pétrole et de gaz par le groupe Halliburton. Il existe une nette volonté des compagnies américaines d'investir en Algérie, montrant ainsi que ce pays demeure attractif pour l'industrie américaine des hydrocarbures, encouragée en la matière par son gouvernement.

Au-delà du secteur des hydrocarbures, l'Algérie est disposée à intensifier sa coopération avec les Etats-Unis d'Amérique dans d'autres segments porteurs et structurants. Je pense notamment aux nouvelles technologies de la communication, secteur d'avenir s'il en est, qui prend un caractère de plus en plus marchand et diffuse la croissance à d'autres activités ; à l'agriculture et aux industries de transformation.

– L'union du Maghreb arabe (UMA), qui regroupe l'Algérie, le Maroc, la Tunisie, la Libye et la Mauritanie, a tenu récemment un sommet à Alger. Comment se positionne l'Algérie au sein de l'UMA et quelles sont ses relations avec le Maroc ?

Comment se situe l'Algérie au sein de l'économie régionale du Maghreb et du Machrek (2) ?

**Abdelaziz Bouteflika** – L'Algérie inscrit son action stratégique dans le cadre de l'édification du Maghreb arabe, persuadée que là réside la seule voie fiable pour un

développement régional. Bien entendu, les divergences conjoncturelles doivent être surmontées afin de pouvoir entreprendre une harmonisation de nos politiques économiques.

Cette harmonisation pourrait se faire à travers une monnaie unique, une banque centrale, une bourse, une université maghrébines. L'Algérie, du fait de ses avantages comparatifs dans les hydrocarbures, n'a jamais ménagé ses efforts pour transcender les problèmes mineurs au profit des intérêts stratégiques de notre région : pour preuve, les gazoducs reliant l'Espagne *via* le Maroc, et l'Italie *via* la Tunisie, et qui profitent à nos deux pays voisins. Dans cet esprit et dans le cadre du conseil ministériel maghrébin chargé de l'Energie et des Mines, il est possible de développer des actions de coopération intenses à travers les différentes commissions.

– En conclusion, monsieur le Président ?

**Abdelaziz Bouteflika** – Je crois à l'avenir de l'Algérie, qui sortira de la crise multiforme qu'elle traverse. Le salut passe par la consolidation de la démocratie et par l'économie de marché - laquelle ne saurait être assimilée au capitalisme sauvage. Il s'agit pour nous de prendre en compte les nouvelles mutations du monde, tout en intégrant la justice sociale dans le processus des réformes économiques. La dernière décennie a été une rude épreuve pour tous les Algériens. Depuis les événements du 11 septembre 2001, la communauté internationale a pris enfin la mesure des dangers du terrorisme. Il est certain que la manière la plus sûre de lutter contre ce fléau réside dans une aide soutenue au développement des pays du Sud et dans l'instauration de rapports équilibrés entre pays riches et pays pauvres. L'avenir de l'humanité s'inscrit dans une perspective solidaire, tout comme le nôtre se rattache solidairement à celui du bassin méditerranéen.

### **Impacts de la mondialisation sur les politiques publiques en Algérie :**

Depuis la fin de la décennie 1980-1990, les analyses de la mondialisation mettent l'accent sur la mutation de la place et du rôle des Etats dans les relations internationales.

Une partie des études africanistes dresse une description apocalyptique de la décomposition des Etats débordés par les guerres, la contrebande, les mouvements migratoires, la corruption, les fraudes de toutes sortes et n'avaient plus d'Etats que le nom. Les afro- pessimistes en déduisent tout à fait logiquement qu'ils sont incapables d'initier tout projet pour le futur.

Ils convergent, nolens volens, avec les auteurs qui soutiennent la « thèse décliniste » de la souveraineté des Etats dans les relations internationales. Dans un monde devenu global,

les Etats ne seraient plus qu'un acteur parmi d'autres (Organisations internationales, Organisations non gouvernementales, firmes transnationales, terrorisme, mafias). Au plan local, on assisterait à une déterritorialisation et au relâchement des liens entre les citoyens et l'Etat. Il n'aurait plus le monopole de la violence et serait combattu par des groupes ethniques, religieux ou linguistiques.

La communication se propose de mettre à l'épreuve ce nouveau paradigme à partir du cas de l'Algérie qui pourrait être exemplaire. L'Etat entre en crise aigue autour des années 1990 et n'est pas loin de l'effondrement en 1994-1995.

En réalité, loin de s'effondrer, l'Etat semble aujourd'hui plutôt renforcé. Une restauration de l'autoritarisme elle même ne serait pas à exclure dans le proche avenir. Cependant la consolidation de l'Etat ne résout pas pour autant les relations avec la société. Sa nouvelle insertion dans la mondialisation en fait un « Etat externalisé ». Sa légitimité s'érode parce qu'il ne fournit plus de réponses aux besoins et aux demandes de la société. La conclusion sera consacrée à un retour critique des théories dominantes de la mondialisation.

### **1-Les attaques contre l'Etat :**

La crise étatique est, à l'origine, purement interne. Elle est le résultat de l'essoufflement du système mis en place au lendemain de l'indépendance, de l'endettement extérieur puis de la violence terroriste à partir de 1992.

La fragilisation de l'Etat l'expose immédiatement aux pressions et aux injonctions des acteurs mondiaux. La mondialisation complique la crise. Le poids du contexte international devient déterminant entre 1992 et 1997, périodes qui correspondent à la phase aigue de la crise financière et à la montée du terrorisme islamiste.

L'endettement de la de l'Algérie remonte aux années 1980. Il atteint un niveau élevé à la fin de la décennie et rend le recours au Fonds monétaire international et à la Banque mondiale inévitable. En juillet 1992, la situation financière est catastrophique : les réserves de change ont chuté, le financement des importations devient problématique. L'Algérie est, en effet, proche de la cessation de paiement. (1)

Les premiers accords (Accord de Stand By en avril 1994 et de Facilités de financement élargi, d'avril 1995 à mars 1998) sont conclus dans la discrétion la plus absolue. Leur existence et leur contenu sont révélés par la presse et les partis politiques.

L'application du Plan d'ajustement structurel est présentée comme incontournable du Plan d'ajustement structurel est présentée comme incontournable. Il prévoit, conformément au « consensus de Washington » la dévaluation de la monnaie (le dinar), la déréglementation générale des prix, la libéralisation du commerce extérieur, le relèvement des taux d'intérêt et

la privatisation des entreprises publiques. Il s'agit, en fait, de rétablir les grands équilibres macro-économiques pour permettre à l'Algérie de rembourser la dette. Le rééchelonnement de la dette par les pays européens est obtenu avec difficulté et à des conditions draconiennes.

La COFACE, organisme français d'assurance crédit maximise pendant longtemps le risque Algérie. Elle est suivie par les autres organismes européens comme Hermès, Ducroire et la SACE qui appliquent des critères d'évaluation du risque plus politiques que strictement économiques et financiers.

Les pressions diplomatiques et politiques s'exercent dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratie. Ils sont régulièrement invoqués par les principaux partenaires de l'Algérie et les ONG.

Les pays européens comme la France, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne expriment leurs réserves après l'annulation des élections législatives de janvier 1992 qui sont favorables au Front islamique de salut. Le président français, F.Mitterrand, la condamne fermement alors que les Etats-Unis ne sont pas hostiles à l'arrivée au pouvoir du FIS.

Les déclarations et les interventions des ONG (RSF, FIDH, Human Rights Watch, Amnesty International) sont appréhendées comme une ingérence intolérable dans les affaires intérieures de l'Algérie. Elles sont dénoncées par les gouvernements successifs, la presse et, dans un premier temps, par les partis et les syndicats. La critique de l'ingérence culmine avec la dénonciation de la conférence de San Egidio (Italie) qui regroupe les partis opposés à l'annulation des élections avec le soutien de la communauté catholique italienne. Ses résultats sont rejetés « globalement et dans le détail » par le gouvernement.

En 1994-1995, l'isolement économique et diplomatique de l'Algérie est quasi-total. Les restrictions apportées à la circulation des personnes (fermeture de certains consulats et durcissement de la délivrance des visas) approfondissent la rupture des relations de l'Algérie avec ses partenaires traditionnels. Les diplomates et les hommes d'affaires cessent de s'y rendre (2).

## **2- Et pourtant l'Etat ne s'effondre pas**

En 1994-1995, l'Etat est extrêmement fragilisé. Sa paralysie est assez avancée en Algérie même et sur la scène mondiale. Il est proche de l'effondrement et pourtant il ne s'effondre pas, contrairement à de nombreuses prévisions.

La diminution progressive du terrorisme, la hausse du prix du pétrole sur le marché mondial et les attentats du World Trade Center (9/11/2001) modifient le contexte des relations de l'Algérie avec son environnement mondial et régional.

L'Etat met à profit cette nouvelle conjoncture pour restaurer son autorité et sa légitimité. La reconquête de la place de l'Algérie sur la scène internationale est considérée comme une priorité. Récupérant le « monopole de la violence » face aux groupes islamistes, disposant de ressources financières suffisantes pour bénéficier d'une marge de manoeuvre face au FMI et à la BM, L'Etat retrouve son pouvoir de négociation et entame une politique visant à son insertion dans la mondialisation. La candidature de A.Bouteflika et son élection s'expliquent pour une large part par son expérience internationale antérieure. Les partis politiques et les électeurs se montrent très sensibles à l'argument de « faire retrouver à l'Algérie sa place et son rôle dans les relations internationales ». L'Algérie, « montreur de conduite » dans la décennie 1970-1980 est très présente dans les mémoires. La décennie qui suit est considérée comme celle du recul et de la régression. Elle représenterait une atteinte à la souveraineté de l'Algérie et à l'Etat qui la représente. La négociation d'une nouvelle insertion dans le monde est menée dans le domaine économique et financier et dans celui de la géopolitique mondiale. Le changement dans ces deux domaines est spectaculaire.

L'Algérie est toujours soumise aux conditionnalités du FMI et de la BM et assure le remboursement de la dette dont la part dans la PIB est devenue mieux supportable.

Les experts de la BM rédigent périodiquement des rapports et des recommandations pour la poursuite des réformes.

Des discussions sont menées pour l'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce et à la conclusion d'un accord d'association avec l'Union européenne.

Les négociations avec l'OMC reprennent en 1998. Seule la réforme des textes législatifs et réglementaires a avancé concrètement alors que l'ouverture du secteur des services et le secteur agricole sont encore en discussion. Les négociations butent sur la mise à niveau de l'économie algérienne. Pour l'OMC, l'adhésion de l'Algérie reste conditionnée par l'avancement du chantier des réformes économiques. Selon une récente déclaration du ministre du commerce, l'adhésion devrait intervenir en 2006.

L'accord d'association avec l'Union européenne est signé en décembre 2001. La conférence de Barcelone (27-28 novembre 1995) avait souligné l'importance de promouvoir un

développement économique et social équilibré et durable et une zone de prospérité partagée. La déclaration adoptée comporté trois volets : un partenariat politique et de sécurité pour définir un espace commun de paix et de stabilité, un partenariat économique et financier pour construire une zone de prospérité partagée et un partenariat dans les domaines culturel, humain et social pour développer les ressources humaines, favoriser la compréhension entre

les cultures et les échanges entre les sociétés civiles. La coopération devrait déboucher en 2010 sur la création d'une zone de libre-échange euro méditerranéenne.

L'Algérie souscrit au projet de construire une zone de prospérité partagée. Elle propose néanmoins que la priorité soit donnée aux infrastructures de base du développement touchant les ressources hydrauliques, l'habitat et la lutte contre la déforestation. Elle demande également l'assouplissement des conditions de la circulation des personnes (délivrance des visas) entre les deux rives. L'accord est officiellement entré en application le 1er septembre 2005.

Parallèlement, les relations avec la France et les Etats-Unis sont redéfinies. Le nouveau rôle des Etats-Unis dans le monde et l'attentat du WTC accélèrent l'intégration de l'Algérie dans la géopolitique mondiale.

Les relations avec la France ont retrouvé leur niveau des années 1990-1992. Les rapports politiques et diplomatiques sont renoués et se renforcent après 2001. La présence économique française demeure importante dans le domaine des hydrocarbures où elle fait face à de nombreux concurrents. La relance de l'enseignement de la langue française et le rapprochement de la francophonie marquent un tournant dans la politique éducative et culturelle. Les hésitations des investisseurs français à intervenir en Algérie sont régulièrement déplorées par les responsables de la politique financière et bancaire et par la presse.

Les relations algéro-américaines connaissent une véritable mutation. Les entreprises pétrolières américaines sont présentes dans le secteur des hydrocarbures depuis les années 1970-1980. Leurs activités sont renforcées par les investissements qu'elles opèrent dans la prospection et la production du pétrole et du gaz. Les Etats-Unis sont en passe de devenir le premier partenaire étranger dans le secteur. L'initiative américaine, dite Eizenstat, s'adresse en 1998, à l'ensemble des pays du Maghreb.

Elle entend créer une zone de libre-échange Maghreb-Amérique qui « sera un partenariat dynamique multilatéral fondé sur le renforcement permanent des liens économiques au Maghreb. » La mise en place des mécanismes nécessaires à son démarrage commence une année plus tard. L'ambassadeur américain au Maroc en résume la philosophie. « Soit dit en toute modestie, déclare t-il, c'est en partie parce que nous sommes l'Amérique, avec tout ce que cela représente en termes de modèle politique, économique et culturel réussi et attirant ; c'est aussi en partie parce que nous ne sommes pas Européens, avec le passif historique de l'Europe en Afrique du nord, que l'Amérique, partenaire indispensable dans le monde, l'est particulièrement ici »

Le projet du Grand Moyen Orient (Greater Middle East Initiative) intègre l'Algérie comme tous les pays musulmans de l'atlantique au Pakistan. Il est présenté par G.W Bush au G8 lors de la réunion de Sea Island en juin 2004. Il repose sur l'idée de faire des réformes dans la région pour lutter contre le terrorisme. L'Initiative suscite des réserves européennes et de certains pays arabes dont l'Algérie. Les Etats-Unis la modifie pour aboutir à un second projet plus modeste dénommé « Initiative pour un Moyen-Orient élargi ».

L'Algérie est plus directement engagée dans la géopolitique mondiale et la lutte contre le terrorisme. Elle participe à des réunions d'organismes rattachés au traité de l'Atlantique nord (OTAN) avec les pays riverains de la Méditerranée dans le cadre du plan de sécurité en Méditerranée. Elle participe à des exercices communs, aux côtés du Maroc et de la Tunisie, à partir d'octobre. 1998.

La coordination de la lutte contre le terrorisme est très étroite dans les confins sahariens. L'Algérie est partie prenante du plan Sahel sous l'égide des Etats-Unis. Il a pour finalité d'empêcher l'établissement de bases terroristes à la lisière du Maghreb et de l'Afrique subsaharienne. Il est remplacé par l'Initiative transsaharienne qui débute officiellement en juin 2005. Le Mali, le Tchad et le Niger en ont déjà bénéficié sous forme de formation dans la lutte anti-terroriste. Cinq autres pays (l'Algérie, le Maroc, la Tunisie, le Sénégal et le Nigeria) doivent y être intégrés. Le programme est financé par les Etats-Unis à hauteur de 100 millions de dollars pour une période de cinq ans.

## **2-Les critiques de la mondialisation :**

Si l'Etat est proche de l'effondrement en 1994-1995, il ne s'est pas effondré. Sa résistance est remarquable face à des attaques internes et externes d'une extrême gravité.

L'Etat, tout au contraire, est sorti renforcé de la crise qu'il a traversée. Il a restauré, dans une large mesure, sa légitimité et sa souveraineté dans les relations internationales. Cependant, il fait face à de nouveaux problèmes dans ses liens avec la société. L'insertion dans la mondialisation est doublement hypothétique. Elle fait perdre à l'Etat sa souveraineté sur les richesses nationales dont les hydrocarbures. Ses conséquences sociales et l'absence de perspective de développement affaiblissent sa légitimité aux yeux de la population.

Les réactions face à la mondialisation ne sont pas univoques. Une partie de la classe politique et des dirigeants considère qu'elle est incontournable et qu'elle s'impose à l'Algérie. Des organisations de la société civile l'intègrent dans leurs stratégies et les luttes locales. Enfin des partis et des syndicats y voient une perte de la souveraineté sur les richesses nationales. Les débats, et finalement l'adoption de la loi sur les hydrocarbures en 2005, concrétiserait cette dépossession et en devient le symbole. Elle soulève de très vifs débats. La presse, des

anciens cadres de la société pétrolière SONATRACH, des hommes politiques reconnaissent leur incompréhension et leur perplexité sur l'opportunité de la loi. Elle est précédée par la loi de 1986 qui a permis à des sociétés étrangères de conclure différents types d'accord avec la société nationale (partage de la production dans le domaine de l'exploration et de l'exploitation, régime de concessions dans le transport par canalisation du pétrole).

La loi adoptée en 2005 avait rencontré de nombreuses oppositions et avait été retirée une première fois avant d'être représentée. Elle bouleversé le régime antérieur d'exploitation des hydrocarbures et présente deux volets.

Elle sépare les prérogatives de l'Etat dans le secteur minier et les missions de SONATRACH qui deviendrait, à terme, plus autonome ; Deux nouvelles entités sont créés : l'Agence nationale de contrôle et de régulation des activités dans le secteur des hydrocarbures, dite Autorité de régulation et l'Agence nationale pour la valorisation des hydrocarbures (Alnaft). La loi prévoit surtout d'ouvrir le capital de la société et de la mettre en concurrence avec les entreprises étrangères. Elle garde la propriété de tous les gisements, des infrastructures de transport et des installations de traitement et de distribution existants. Elle bénéficie aussi d'un droit de préemption sur toute découverte effectuée par une autre entreprise à hauteur de 20 à 30% mais commercialiserait le gaz avec les entreprises qui en font la découverte. La SONATRACH perd néanmoins son principal avantage de s'associer aux sociétés étrangères à hauteur de 51% de la production dans tout gisement exploité. La loi permet donc à des sociétés étrangères de contrôler 70 à 80% de la production des gisements et de sous-traiter l'exploration et la production alors que dans le régime antérieur elles ne pouvaient contrôler plus de 49% des gisements. Enfin, elle instaure un régime fiscal nouveau pour inciter les sociétés étrangères à investir dans l'exploration des réserves prouvées et dans l'exploitation.

La loi est comprise comme un retour sur la loi du 24 février 1971 et une dénationalisation des hydrocarbures. Le Ministre de l'énergie la justifie par le nouveau contexte mondial alors que ses adversaires relèvent que l'Algérie est le seul pays membre de l'OPEP à opérer un changement aussi radical.

Des partis et des syndicats procèdent à une critique générale et systématique de la mondialisation. Ils dénoncent, dans leurs communiqués, ses conséquences immédiates et lointaines. Deux exemples le montrent bien malgré leur longueur.

Au lendemain du référendum sur la charte pour la paix et la réconciliation nationale (29 septembre 2005), le Parti des travailleurs considère que « ... la prise en charge positivement des dossiers de la crise, le rétablissement des conditions normales de vie et



d'exercice de la politique pour toutes et pour tous sans exclusive, le respect des droits de l'homme et des libertés libéreront notre pays du chantage extérieur, des pressions politiques et économiques, ôteront les prétextes à l'ingérence. Il demande « la réappropriation de souveraineté nationale sur l'économie » et l'officialisation de Tamazight (langue berbère) pour « mettre fin aux manipulations internes et externes. »

Alger- Républicain dénonce, dans un éditorial, « l'insertion rampante dans l'OTAN » et « la reddition totale devant le nouveau colonialisme « L'accord d'association avec l'Union européenne et l'intégration à l'OMC créeraient » les conditions de l'effondrement du secteur productif national public et privé » (10). Pour l'éditorialiste, la politique ultralibérale exprime « les intérêts des multinationales, de l'impérialisme et de catégories étroites de la société algérienne. »

La « désatiation » généralisée suscite des craintes. Elle se traduit par une dégradation sociale importante et hypothèque, à terme, les perspectives du développement, La légitimité interne de l'Etat s'affaiblit considérablement. Elle le fait d'autant plus qu'il s'était présenté comme un Etat révolutionnaire pendant la guerre d'indépendance et au lendemain de celle-ci. L'Etat issu d'une longue guerre de libération nationale est plus fragile que d'autres Etats parce qu'il doit satisfaire plus d'aspirations et d'attentes que ceux dont l'arrivée au pouvoir s'est faite par les urnes ou par le transfert du pouvoir.

L'Algérie réussit, sous la conduite du FMI, ses ajustements structurels qui permettent de redresser la balance des paiements devenue excédentaire, de reconstituer les réserves de change qui ne représentaient plus que trois mois d'importations, de libéraliser le commerce extérieure, de libérer les prix, de consacrer la liberté d'entreprendre et de ramener l'inflation de 30% en 1995 à 3,5% en 2004.

Les conséquences sociales de l'ajustement sont brutales : la pauvreté s'élargit et les disparités sociales s'accroissent. Les évaluations du Conseil national économique et social montrent une population au chômage importante, une protection sociale en crise et une précarité sociale qui s'est développée avec la dissolution de 815 entreprises dont 83% sont locales et 17% des entreprises publiques économiques. A la fin de l'année 1999, les dissolutions ont entraîné la compression de 326.678 salariés dont 66.632 ont opté pour le départ volontaire. (13).

Les enquêtes réalisées par le CENEAP affinent ces données. La première évalue les effets du PAS sur la santé, l'éducation et la formation, le logement et les conditions d'habitat, l'emploi et le chômage, le revenu et la consommation. La seconde s'intéresse aux conséquences sur les ressources financières allouées aux services publics comme la santé,

l'éducation, la formation professionnelle, l'eau et l'emploi des jeunes (14) Dans tous ces domaines, la régression est spectaculaire.

Toujours en 2000, selon les critères des Nations- Unies, 12 millions d'Algériens vivent en dessous du seuil de pauvreté. L'Office national des statistiques recense, pour la même année, 2,5 millions d'Algériens, soit 30% de la population active, au chômage. Des hommes politiques et des journalistes se demandent : « Puisque l'Algérie est riche, pourquoi sommes nous si pauvres ? »

Les perspectives du développement elles-mêmes s'amenuisent. Libérée de l'hypothèque du terrorisme qui a annihilé tout progrès économique, l'Algérie renoue avec la croissance sans pour autant être assurée d'un véritable développement.

La relance est l'objectif du premier programme de soutien à la croissance économique (2001-2004). Il est financé à hauteur de 7 milliards de dollars par les recettes fiscales et non par des crédits extérieurs. Il donne lieu à des gaspillages à travers les surcoûts engendrés par les mauvais choix de terrains, d'entreprises de réalisation, de surconsommation de matériaux de construction et l'insuffisance du contrôle et du suivi des travaux. Selon l'évaluation réalisée par le CNES, le plan a souffert d'une forte atomisation des opérations, la non réalisation des projets structurants relevant des infrastructures et l'absence de tout effet multiplicateur.

Il est relayé par le programme complémentaire de soutien à la croissance économique pour la période 2004-2009. Doté d'une enveloppe financière de 55 milliards de dollars, il doit alimenter un taux de croissance supérieur à 5% .

Jusqu'en 2005, toutes les expertises et études arrivent à la conclusion que l'Algérie n'a opéré aucun changement structurel. L'économie est toujours caractérisée par la prépondérance des hydrocarbures qui se reflète dans le commerce extérieur et ne la met pas à l'abri des retournements de la conjoncture pétrolière mondiale.

Le caractère rentier de l'économie est toujours aussi marqué. Le secteur industriel a, dans son ensemble, régresse et n'est pas en mesure de jouer le rôle de moteur du développement. Ses difficultés s'accroîtront dans l'avenir immédiat avec l'application de l'accord d'association avec l'Union européenne et l'entrée dans l'OMC. La croissance est alimentée par les hydrocarbures, la construction et le bâtiment et l'agriculture lorsque la pluviométrie est suffisante. Les hydrocarbures continuent de représenter 30% du produit intérieur brut, 2/3 des recettes fiscales et plus de 95% des exportations.

La dépendance financière est si prononcée que le projet de loi de finances 2006 est basé sur un prix de 19 dollars le baril alors que les cours affichent, en septembre 2005, 60

dollars en moyenne. Pour le Ministre de l'énergie, il s'agit de « prémunir la dépense publique contre d'éventuels retournements brutaux de la conjoncture du marché pétrolier, dont l'imprévisibilité demeure toujours présente ». Les importations, pour leur part, passent de 18 milliards de dollars en 2004 à 21 milliards de dollars en 2005.

L'aisance financière de l'Etat est aujourd'hui revenue avec la forte hausse du prix du pétrole sur le marché mondial. Les réserves de change qui étaient à leur plus bas niveau en 1999 s'élevaient à 4,4 milliards de dollars. Elles se hissent à 32,9 milliards en 2003 et à 43,1 à la fin de 2004. Elles atteignent aujourd'hui 49 milliards de dollars et représentent 30 mois d'importation au rythme actuel .

L'Algérie ne connaît pas pour autant un processus de développement endogène et autoentretenu. La mondialisation risque de signifier alors la mise à la disposition des multinationales d'une main-d'oeuvre abondante et bien formée, des ressources naturelles à bas prix et un marché.

Au terme de l'analyse, il est possible de revenir sur les approches de l'Etat dans les relations internationales à l'ère de la mondialisation. B Badie a, en France, consacré de nombreux ouvrages à la question. I .W. Zartman a, aux Etats unis, coordonné un ouvrage sur l'effondrement de l'Etat en Afrique. Les questions gravitent autour de la signification de la crise étatique qui débute dans les années 1990.

La tripartition établie par R. Cooper distingue les Etats pré- modernes qui ont perdu le monopole de la violence légitime et n'ont rien à négocier sur la scène internationale, les Etats modernes qui ont le monopole de la violence et sont le moteur de la modernisation et les Etats post- modernes tels les vieux Etats occidentaux est discutable. La quasi-totalité des Etats s'inscrivent dans la deuxième catégorie.

L'effondrement des Etats est tout à fait réel dans les années 1990 mais il ne signifie ni « retournement du monde », ni « déterritorialisation ». L'Etat n'est pas non plus devenu « virtuel » . La crise étatique résulte aussi bien des conflits internes religieux et/ ou ethniques que du changement structurel des relations internationales après la chute du mur de Berlin en 1989.

La phase de l'effondrement analysée par I. W Zartman est suivie par une phase de reconstruction. Les deux moments et les deux mouvements sont inséparables dans une perspective dynamique et historique. La séquence en trois phases proposée par Van Gennep avec, au départ, une crise suivie par une phase de réformes elle- même suivie par une phase de recomposition est plus proche des faits et des évènements.

L'Etat, atteint de plein fouet par la crise, met profit celle –ci pour se consolider encore davantage. Au prix d'âpres négociations et d'une adaptation, il ré- émerge sur la scène internationale. La mondialisation, elle- même, devient l'argument qu'il utilise soit pour imposer des décisions politiques soit pour obtenir des soutiens internes.

Enfin, l'Etat d'après la crise est fort éloigné de l'Etat d'avant celle-ci. Il en est sorti renforcé et ses appareils assurent un plus grand contrôle de la société. L'Etat est irréversible et il n'existe aucun moyen de revenir en arrière. La situation des citoyens lui est inextricablement liée. La sortie de la crise ne peut venir ni des Nations- Unies ni même de l'Union africaine ou de l'aide internationale. La réappropriation de l'Etat par la société, déjà entamée, est le fondement ultime de celui-ci. Elle assure à l'Etat sa souveraineté et sa légitimité face à ses ennemis intérieurs et extérieurs.

## **Conclusion :**

Les systèmes de GDP sont essentiels pour la mise en oeuvre des politiques publiques. Leur capacité à assurer efficacement cette tâche dépend de leur capacité à remplir les trois objectifs spécifiques de la GDP (assurer la discipline financière globale, une allocation des ressources conforme aux objectifs de politique publique et une prestation efficiente des services publics) et à respecter des valeurs sociétales telles que la probité, le respect des lois et règlements, la transparence et la recevabilité à l'égard du Parlement.

Un cadre législatif bien défini, une répartition claire des responsabilités entre acteurs, comprenant une plus grande responsabilisation des ministères sectoriels qu'actuellement, une documentation budgétaire permettant l'analyse de la politique budgétaire et une classification des dépenses budgétaires remplissant les besoins pour l'analyse de la politique budgétaire et la gestion courante sont nécessaires pour disposer d'un cadre adéquat pour une bonne gestion budgétaire.

La procédure de préparation du budget doit prendre en compte à la fois les contraintes financières et les politiques publiques. Cela nécessite une organisation de la préparation budgétaire disciplinée comprenant l'implication des décideurs politiques dans les prises de décisions stratégiques, une préparation du budget sous contrainte financière et laissant suffisamment de temps aux ministères sectoriels pour effectuer leurs arbitrages internes. La programmation pluriannuelle des dépenses peut contribuer à renforcer la capacité des systèmes de GDP à remplir leurs objectifs, à condition qu'elle soit effectuée en tenant compte des contraintes financières et qu'elle forme un processus unifié avec celui de la préparation du budget. Les procédures d'exécution du budget doivent à la fois veiller au respect des autorisations budgétaires et des lois et règlement et faciliter une prestation efficiente des services publics. Une rationalisation des contrôles de l'exécution budgétaire est souvent nécessaire. Cette rationalisation comprend leur renforcement dans les domaines présentant le plus de risques fiduciaires, et leur simplification et assouplissement dans les domaines où leur multiplication engendre des inefficiences.

Un système robuste de production de rapports financiers est un préalable pour que les systèmes de GDP fonctionnent efficacement. Il serait illusoire de prétendre bien programmer ce qui n'est pas suivi.

L'examen du fonctionnement actuel des systèmes de GDP dans les pays africains francophones montre que si le cadre juridique et les procédures budgétaires et comptables

formelles sont définis de manière adéquate pour l'exercice des contrôles de régularité, leur application pratique révèle dans plusieurs pays d'importants dysfonctionnements.

Les réformes budgétaires soulèvent quelquefois un certain scepticisme, qui peut provenir d'une sourde résistance à la réforme, mais aussi du caractère décevant des réformes passées. Les « réformes » ne sont quelquefois qu'une inefficace accumulation de techniques qui crée une illusion de réforme mais donne peu de résultats. Bouvier (2007) note à ce sujet : *« Il semble ainsi fondamental que tous les acteurs intéressés aient préalablement une claire conscience de cette confusion entre une accumulation de techniques dépourvues de cohérence d'ensemble et une réforme stratégique au sein de laquelle les outils proposés le sont en fonction d'un projet clairement déterminé(...) (Face à l'accumulation de techniques), les acteurs finissent par avoir tendance à s'installer dans cette illusion de réforme, notamment par des aménagements qui le plus souvent ne font que compliquer le système financier public et le rendent de moins en moins transparent. »*

À cette illusion de réforme s'ajoute une « fatigue des réformes ». Des mesures sont mises en place, mais personne au sein de l'administration n'y croit réellement. Les cadres ayant quelque ancienneté sont souvent désabusés lorsqu'il leur est expliqué par la communauté des donateurs que ce qui était une bonne pratique il y a quinze ans est aujourd'hui démodé.

On peut également tirer comme leçon des expériences passées que les réformes budgétaires demandent du temps dans les pays développés et a fortiori dans les pays en développement. Il s'est ainsi écoulé, en France, sept ans entre l'engagement des travaux sur la réforme française[80] et la mise en place effective d'un budget de programme, une démarche de programmation pluriannuelle des dépenses n'ayant été développée que deux ans plus tard. Il faut, en général, 5 à 10 ans pour qu'un système informatique intégré soit pleinement opérationnel, le succès n'étant d'ailleurs pas garanti.

Bien que des recherches complémentaires puissent être jugées nécessaires pour les valider, certains rappels historiques incitent à attacher une grande importance au contexte sociopolitique. D'après Stevens (2004), dans les années suivant l'indépendance, et durant une longue période après le départ des expatriés, les procédures de base de la gestion budgétaire étaient en général respectées. Les raisons de la dégradation ultérieure seraient, entre autres, les pertes de capacité liées à la diminution des salaires de la fonction publique, la politisation de la fonction publique et le changement de l'équilibre des pouvoirs entre hauts fonctionnaires et politiciens, en faveur de ces derniers.

L'équation du changement de Gleicher (Beckhard et Harris, 1987) suggère que pour que le changement soit possible, les trois facteurs suivant doivent être présents : (i) une insatisfaction ou un besoin de réforme largement partagé ; (ii) une vision partagée sur les objectifs de la réforme ; (iii) la possibilité d'obtenir des résultats conformes à cette vision dès les premières étapes du processus de réforme. De plus, la combinaison de ces trois facteurs doit l'emporter sur les résistances.

Il n'est pas clair que les deux premiers facteurs soient réunis lorsque la réforme est liée à des pressions extérieures des donateurs. Les résistances peuvent être nombreuses.

Le ministère des Finances peut redouter que certaines mesures de réforme entraînent une perte de maîtrise de la gestion du budget. Les politiciens peuvent être réticents à rendre visible certaines procédures informelles.

Les meilleurs alliés de la réforme seront les parties prenantes les plus insatisfaites par rapport à l'existant. Ces groupes peuvent comprendre, entre autres, les organisations de la société civile, les parlementaires, les cadres des ministères sectoriels, les gestionnaires des services déconcentrés et des unités de base. Il convient d'identifier et d'impliquer ces groupes bien qu'ils ne soient souvent pas en position de conduire les réformes.

La vision doit être impulsée et partagée. Il est en général estimé que la réforme doit disposer d'un « champion ». Toutefois, faire dépendre une réforme d'un seul « champion » peut la fragiliser, en la soumettant aux aléas des changements au niveau gouvernemental. Il est essentiel de bâtir un consensus pour la réforme, parmi les différentes parties prenantes de l'administration. Les principaux acteurs et en particulier les gestionnaires des ministères sectoriels doivent bénéficier de gains immédiats. Ces gains peuvent porter, par exemple, sur une informatisation étendue à leurs services, plus de souplesse dans le choix des moyens ou une mise en place rapide des crédits dans les régions.

Pour disposer d'un cadre général, une stratégie de réforme doit être préparée qui définira les objectifs de la réforme, les priorités, les phases de la réforme sur le moyen terme, les responsabilités de chaque acteur, le programme de renforcement des capacités associé à la réforme et les dispositions pour piloter les processus de réforme.

Il convient ensuite de mettre en place les dispositifs de gestion qui en général comprennent un comité de pilotage impliquant les décideurs politiques, chargé de donner les orientations générales, un secrétariat ou une direction en charge de la réforme, des comités techniques et groupes de travail. Il est important que les ministères sectoriels soient associés à ces différents comités et groupes de travail. Le secrétariat ou la direction en charge de la

réforme doit jouer un véritable rôle d'animation des comités techniques et des groupes de travail, assurer un suivi de la mise en place des nouvelles méthodes et procédures, élaborer et mettre en oeuvre les plans de formations subséquents, organiser la communication entre services administratifs en direction de la société civile.

Réformer un système budgétaire est un processus continu et, en grande partie un processus d'apprentissage « sur le tas ». Les changements de l'environnement économique social ou politique et des conséquences imprévues des mesures de réforme peuvent nécessiter de réexaminer certaines mesures de réforme. Tout au long du processus de réforme une évaluation systématique et régulière des résultats atteints doit être conduite, pour s'assurer que la réforme est sur les rails, identifier et mettre en oeuvre toute mesure correctrice nécessaire.

En parallèle ; les liaisons commerciales ont déjà aidé beaucoup de ces économies à accroître la taille des marchés de leurs produits et à profiter d'économies d'échelle. L'ouverture aux flux de capitaux offrirait aussi des possibilités de diversification dans de nouveaux secteurs, augmentant l'investissement et la croissance, et permettant un meilleur partage des risques. Les flux commerciaux comme les flux financiers peuvent aussi améliorer la vitesse du transfert technologique vers ces économies. En outre, la mondialisation offre à ces économies l'occasion d'absorber et d'adopter les meilleures pratiques internationales en matière de gouvernance et d'autres structures institutionnelles.

Les politiques macroéconomiques et structurelles classiques sont importantes pour récolter les avantages et réduire les risques de la mondialisation. Il est vital pour les petits États d'améliorer leurs cadres macroéconomiques afin de conserver une marge de manœuvre en cas de choc. En outre, des cadres macroéconomiques et structurels médiocres pourraient avoir pour résultat d'accentuer et de prolonger les effets de chocs extérieurs défavorables.

Étant donné que les flux d'aide sont très instables et difficilement prévisibles, il est capital pour les petits États de concevoir des cadres budgétaires flexibles. En outre, il apparaît de plus en plus que les flux d'aide sont utilisés plus efficacement dans les pays qui disposent de meilleures structures de gouvernance et que dans les pays qui appliquent des politiques macroéconomiques saines, les flux d'aide s'accompagnent d'entrées de capitaux d'investissement direct étranger. Cette étude nous a permis de réaliser quelques objectifs, entre autres ; Comprendre la mondialisation et ses effets réels ou supposés sur l'autonomie de l'Etat ; Appréhender la gouvernance internationale et transnationale: ses formes, ses processus décisionnels, et Analyser les répercussions directes et indirectes de la mondialisation.



Enfin ; face à cette mutation déterminante du processus de décision financière qui fonde un nouvel équilibre des pouvoirs, on devra vite réfléchir à une meilleure rationalisation des dépenses publiques dans ce contexte complexe de la mondialisation.

Rapport-Gratuit.com

## BIBLIOGRAPHIE :

### Ouvrages :

- Y.CROZET, « *Analyse économique de l'Etat* », Armand Colin, Cursus, Paris, 1991.
- X.GREFFE, « *Economie des politiques publiques* », Précis Dalloz, Paris, 1994.
- A.EUZEBY et M.L.Herschtel , « *finances publiques, une approche économique* », Dunod, Paris, 1990.
- P.LIAU, « *Economie financière publique* », Thémis Economie, 1996.
- J.PERCEBOIS, « *Economie des finances publiques* », Armand Colin, Paris, 1991.
- A.WOLFELSPERGER , « *Economie publique* », Thémis Economie, Paris, 1995.
- BÜRGENMEIER, Beat, 1989, « *Analyse et politique économiques* », 3ème éd., Economica, Paris.
- COMBE, E. :« *Economie et politique de la concurrence* », Dalloz, Paris, 2005.
- FLÜCKIGER, Yves & SCHONENBERGER, Alain, 1987, « *Le fédéralisme fiscal en Suisse* », *Revue Française de Finances Publiques*, No 20, pp. 1-26.
- FLÜCKIGER, Yves & SUAREZ CORDERO, Javier, 1996, « *Propositions de réforme du financement de la sécurité sociale en Suisse* », in *La sécurité sociale en Europe à l'aube du XXIème siècle: mutations, nouvelles voies, réformes du financement*, Ed. P.-Y. Greber, Helbing & Lichtenhahn, Bâle et Francfort-sur-le-Main.
- FLÜCKIGER, Yves, 1999, « *Aspects économiques du nouveau droit suisse de la concurrence* », *La Nuova Legge sui Cartelli*, CFPG, Vol. 22.
- GUEX, Sébastien, 1998, « *L'argent de l'Etat : parcours des finances publiques au XX<sup>e</sup> siècle* », Editions Réalités sociales, Lausanne.
- MICELI, David, 1997, « *Mesure de la pauvreté* », Thèse de doctorat, Université de Genève.
- STIGLITZ, Joseph E., 2002, « *La grande désillusion* », traduit de l'anglais par P. Chemla, Fayard, Paris.
- STIGLITZ, Josph E., 2003, « *Quand le capitalisme perd la tête* », traduit de l'anglais par P. Chemla, Fayard, Paris.
- URIO, Paolo & MERCKES, Véronique, 1996, « *Le budget de la Confédération - Le système politique suisse face à l'équilibre des finances fédérales*, Réalités sociales », Lausanne.
- WEBER, Luc, 1978, « *L'analyse économique des dépenses publiques* », PUF, Paris.
- WEBER, Luc, 1991, « *L'Etat, acteur économique* », 2ème éd., Economica, Paris.

## BIBLIOGRAPHIE

- WEBER, Luc , 1992, « *Les finances publiques d'un Etat fédératif: la Suisse* », Economica, Paris.
- CROZIER. « *Etat modeste-Etat moderne : stratégies pour un changement* ». OCDE, « *la distribution des revenus dans les pays de l'OCDE* », étude de politique sociale N° 18 , 1995.
- P.ROSANVALLON ; « *la crise de l'Etat-providence* » ; édition du seuil, 1992
- B.BURGENMEIER, « *Analyse et politique économiques* »,Economica, Paris, 4ème édition, 1992.
- G.TERNY et A.J.CULYER , « *Finances publiques et politiques sociales* », wayne state UP, Detroit, 1985,Paris.
- J.FONTANEL, « *Evaluation des politiques publiques* » ;OPU 09-2005, Université Pierre Mendès, France, Grenoble 2, 2005.
- Chems Eddine Chitour, « *le système éducatif algérien du XXIe siècle entre identité et mondialisation* ». Imp. OPU, 2000, Algérie.
- P.Krugman, « *la mondialisation n'est pas coupable* », Ed La Découverte, 1998.
- Djihad.H, « *L'OMC, les pays du Maghreb arabe, sous l'égide du nouvel ordre économique mondial. Perspectives et défis* ».
- J.Adda, « *La mondialisation de l'économie, 1<sup>ère</sup> genèse, 2<sup>ème</sup> problème* », Edition la découverte, 1996.
- Chems Eddine Chitour, « *Mondialisation ; L'espérance ou le chaos ?* », édition Anep, 2002, Algérie.
- Chems Eddine Chitour, «*le système éducatif algérien du XX<sup>ème</sup> siècle à l'heure de l'internet* », OPU, Alger, 2000.
- Chantal Chanson-Jabeur, André Prenant, Patrick Ribau, Bouziane Semmoud, « *Les services publics et leurs dynamiques au Machreq et au Maghreb* », actes du colloque organisé du 19 au 21 mai 1999 à Paris, l'Harmattan, France.
- Mehdi Messaoudi, « *Mondialisation et projet éducatif, l'exemple tunisien* », France, 1999,
- Yasmine Boudjeh, « *transport aérien et role de l'Etat en Algérie* », 1999, France.
- Mohamed Ennaceur, « *les syndicats et la mondialisation, le cas de la Tunisie* », première édition, 2000.
- La revue des dépenses publiques Algérie 2007 banque mondiale.

## BIBLIOGRAPHIE

- Myriam Akhdadache, « Le contrôle de l'exécution des dépenses publiques ;Essai de contribution à une meilleure gouvernance financière publique » ;these de doctorat, université Paris 1,2006.
- Mohamed harakat ; « Gouvernance/ gestion publique et corruption » ; Diwan Rabat 2006.
- Gil Desmoulin ; « Finances publiques de l'Etat » ; vuibert, France, 2008.
- Mohamed Harakat ; « les finances publiques à l'épreuve de la transparence et de la performance, Diwan 3000, Rabat, 2013.
- B.I.T, —Social exclusion and anti-poverty strategies , ills, 1996.
- Banque Mondiale, « Qualité de la croissance », de BOECK Université ,1ère édition 2002, Bruxelles.
- Boccella Nicola et Andrea Billi, « Développement, inégalité, Pauvretés » ; édition Karthala, Paris, 2005.
- Boniface Essama-Nssah, « Inégalité, pauvreté et bien-être social \_Fondements analytiques et normatifs'' », De Boeck Université BALISES, 1 ère édition, Bruxelles, 2000.
- Bouvier Michel, Marie Christine Exclassan et Jean-pierre Lasalle, « Finances publiques », 7ème édition, 2004.
- Cling Jean-Pierre, Razafindrakoto Mireille, et Roubaud François, « Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté », Economica, DIAL, IRD éditions, 2 ème édition, Juin 2003, Paris.
- Cros Robert, « finances publiques : institutions et mécanismes économiques », éditions CUJAS, 1ère édition, 1994, Paris.
- Damarey Stéphanie, « Finances Publiques, Finances de l'état, Finances locales, Finance sociales, Finances européennes », Gualino éditeur, CUJA, Paris, septembre 2006.
- Gaudemet Paul Marie, Joël Molinier, « finances publiques Budget /Trésor », Tome 1, Montchrestien, E.J.A ,7 ème édition, Paris 1996.
- Gilbert Abraham-Frois, Guy Caire, Philippe Hugon, Pierre LIAU, Françoise Renverser, « Dictionnaire d'économie »Analyses, auteurs, institution, politiques économiques \_ SIRDY, 2ème édition, 2002, Paris.
- Kankwenda Mbaya, Luc-Joël Grégoire, Hugues Legros, Harouna Ouedraogo, « La Lutte Contre La Pauvreté en Afrique Subsaharienne » Economica, PNUD.

## BIBLIOGRAPHIE

- Lalumière Pierre, « Les Finances Publiques », Armand colin Collection, édition 1976, paris.
- Loic Philip, « finances publiques », éditions CUJAS, cinquième édition, décembre 1995, Paris.
- Muzellec Raymond, « finances publiques », Sirey, octobre 1986, 5 ème édition, Paris.
- Nixon Frederick, –Development Economics , Heinemann, Second Edition, 2001.
- Norberg-Hodge Helena, « Quand le développement crée la pauvreté \_l'exemple du Ladakh'' » ; Fayard ; février, 2002.
- Nouveau Larousse Universel, Larousse, 1949.
- Paysant André, « finances publiques », Armon Colin éditeur ,4 ème édition 1997, Paris.
- PELLET Rémi, « Finances Publiques et redistribution sociale », Economica, Paris, 1996.
- Razafindrakoto Mireille et François Roubaud, « Les multiples facettes de la pauvreté dans un pays en développement. Le cas de la capitale malgache », Économie et Statistique N° 383-384-385, 2005.
- Renaud Jean François et Eric Tabourin, « Les grandes Fonctions économiques : la production et les dépenses », ellipses, 1998, Paris.
- Saidji Luc, Albert jean Luc, « finances publiques », édition Dalloz, 2007.
- Weber Luc, « l'état acteur économique : analyse économique du rôle de l'état », Economica, 3 ème édition, Paris 1997.
- Wodon Quentin, « Marketing contre pauvreté », les éditions de l'atelier, Paris, 1993.
- World Tourism Organisation, « La réduction de la pauvreté par le tourisme « Un recueil de bonnes pratiques », Madrid, Espagne, 2005.
- Yahia Denideni, « la pratique du système budgétaire de l'état en Algérie » ,Office des Publications Universitaires ,Alger 2002.

## BIBLIOGRAPHIE

### • **Rapports**

- Aron Raymond, les désillusions du progrès Essai sur la dialectique de la modernité, Paris, Calmann-Lévy, 1969 ,in Serge Paugam, Les formes contemporaines de la pauvreté et de l'exclusion.
- Banque Mondiale, Rapport Annuelle, 2000.
- Beitone Alain, Antoine Cazorla, Christine Dollo et Anne-Mary Draï ; Dictionnaire des sciences économiques, Armand Colin, 2ème édition, 2007, Paris
- Benicourt Emmanuelle : La pauvreté selon le PNUD et la Banque mondiale - Éditions de l'E.H.E.S.S. | Études rurales 2001/3-4 - N° 159-16- ISSN 0014-2182 | ISBN 2-7132-1421-1.
- Claire Brisset ; Pauvreté ; Hachette Côte d' Ivoire: Stratégie de Réduction de la Pauvreté / Rapport d'Étape au titre de l'année 2009.
- Cnes (conseil économique et sociale) (2001), rapport national sur le développement humain en Algérie 2006, en coopération avec le PNUD.
- Conseil économique et social, comité des droits économiques, sociaux et culturelle Quarante-quatrième session, Genève, 3-21 mai 2010. Examen des rapports présentés par les états partis en vertu de l'article 16 du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.
- Conseil Supérieur de l'Enseignement, Rapport Annuel 2008, Volume 2 - Rapport Analytique.
- Damon Julien; lutter cotre la pauvreté \_perspective face à la crise \_ , la documentation française ,février 2009.
- Document de la Banque Mondiale, Renforcer la Gestion des Dépenses Publiques en Vue de Promouvoir la Croissance et Réduire la Pauvreté Revue des Dépenses Publiques, Rapport No. 27347-GUI, Guinée ,10 juin 2004.
- F.M.I : « Facilités pour la réduction de la pauvreté et l a croissance : Questions opérationnels », document préparé en consultation avec les services de la Banque mondiale, 13 décembre 1999.
- FIDH/LADDH/CFDA, la « mal vie », Rapport sur la situation les droits économiques et sociaux et culturels en Algérie, N°541 F, MAI2010.
- FloerKemeir Holger, Nkunde MWASE et Taline Koranchelian ; Rapport du FMI No. 05/52. (Tous de MCD). Mai 2006. Algérie : Approuvé par le Département du Moyen-Orient et de l'Asie centrale Le 21 décembre 2004.
- Gordon David & Paul Spicker; The international Glossary on Poverty; CROP 1999.
- Hussain M.N., S.S. Moyo, Oshikoya T.W., Capital humain et lutte contre la pauvreté, GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT, PARIS, 3-4 FÉVRIER 2000

## *BIBLIOGRAPHIE*

- Kappaz Christina, Coralie BRYANT, Paix et Pauvreté « un développement équitable pour réduire les conflits », édition Charles Léopold MAYER,
- Martin Ravallion, Groupe de Recherche sur le Développement, Banque Mondiale, Quel Seuil de Pauvreté? Juillet, 2008, Nombre 53, centre internationale de recherche de la pauvreté.
- Notes Techniques, « Mesure et analyse de la pauvreté », Banque mondiale, April 2002.
- OCDE, le développement durable dans les pays de l'OCDE \_mettre au point les politiques publiques \_, EDITION OCDE, 2004, paris.
- Pagés Alexandre, la pauvreté en milieu rural, presse universitaire du Mirail, janvier 2005.
- PAUGAM Serge, Les formes contemporaines de la pauvreté et de l'exclusion. Le point de vue sociologique, Genèses, Volume 31, Numéro 1, Année 1998.
- Rapport de développement humain ,2007/2008.
- Rapport de la banque mondiale (1 novembre 2007), informations rapportée par « la vie éco N° 4445, janvier 2008.
- Rapport national sur les objectifs du Millénaire pour le développement, Juillet 2005. Algérie.
- Rapport sur développement dans le monde, Banque Mondiale, 2005.
- Rapport sur développement dans le monde, Banque Mondiale, 2005.
- Rapport sur le développement humain 2004, PNUD

## BIBLIOGRAPHIE

- Rapport sur le développement humain 2004, PNUD.
  - Sirven Nicolas, « De la pauvreté à la vulnérabilité : Évolutions conceptuelles et méthodologiques », De Boeck Université, Monde en développement, 2007/4 - n° 140.
  - The World Bank, Development Research Group, October 2009.
  - UNICEF « Exclus et invisibles ». La situation des enfants dans le monde, 2006.
  - World Bank, World Development Report 2000/2001, —Attacking Poverty , published for the world bank by Oxford University Press, 2001, p.40-41, in Campbell Bonnie, —Stratégie de lutte contre la pauvreté en Afrique : Enjeux de développement et de sécurité, Centre Canadien pour le développement de la politique étrangère, Université du Québec à Montréal, 08 février 2002.
- 
- **Articles**
  - Adoune Benallaoua ,« Bien - entre des ménages et profils de pauvreté en Algérie : application de l'approche utilitariste eu cas de la willaya de Bejaia » Revue des science économiques et de gestion, Faculté des science économiques et de gestion , université Ferhat Abbas ,Sétif -Algérie ,N° 8. 2008.
  - Afonso Antonio, Schnknecht Ludge et Vito Tanzi (2003), « Public Sector Efficiency: An International Comparison » European Central Bank, Working Paper Series N° 242.
  - Agence nationale d'aménagement du territoire, Carte de la pauvreté en Algérie, Mai 2001.
  - Ames Brian, Gîta Bhatt et Plant Mark, « Bilan de la dette contre la pauvreté », F&D, juin 2002
  - Arndt Channing and Simler Kenneth R, —Estimating Utility-Consistent Poverty Lines , International Food Policy Research Institute, FCND Discussion Paper 189 March 2005.
  - Bougouin Anne Sophie et Raffinot Marc, « L'initiative PPTE et la lutte contre la pauvreté », ACDE, Université Paris IX, Dauphine (EURISCO), novembre 2001.



## BIBLIOGRAPHIE

- Cyprien Avenel/Florence Thibault, Précarité et insécurité sociale, la documentation Française, Février 2006.
- Datt Gaurav Ravallion Martin Has India's Economic Growth Become More Pro-Poor in the Wake of Economic Reforms? Policy Research Working Paper 5103.
- Datt Gaurav Ravallion Martin, Has India's Economic Growth Become More Pro-Poor in the Wake of Economic Reforms?, Policy Research Working Paper 5103 the World Bank, Development Research Group October 2009,
- David Hulme, Karen Moore and Andrew Shepherd, Chronic poverty: meanings and analytical frameworks, November 2001, Chronic Poverty Research Centre ISBN Number: 1-904049-01-X.
- F.M.I, « la pauvreté pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) », fiche technique, septembre, 2003.
- GILBERT ORSONI- Céline Viessant, éléments de finances publiques, ed. Economica, 2005.
- John P. Lewis and contributors, STRENGTHENING THE POOR: WHAT HAVE WE LEARNED?, Overseas Development council, 1998, Washington.
- Joseph Facal, La croissance des dépenses publiques dans les pays de l'OCDE : que valent les explications par les théories néo institutionnelles du choix rationnel, Cahier de recherche no 06-01 janvier/2006 ISSN : 0846-0647.
- Kaid Tlilane Nouara, « L'impact de la pauvreté sur l'efficacité économique et perspectives de lutte en Algérie », Revue économie & société, laboratoire de recherche Grand Maghreb : Economie et société, université Mentouri Constantine, N° 2, 2004.
- Lautier Bruno, « La Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté : sous la morale, la politique », CREITD et Centre de Recherche de IEDES- Paris 1, 2001.
- Lautier Bruno, « La Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté : sous la morale, la politique », CREITD et Centre de Recherche de IEDES- Paris I, 2001.
- Makdissi paul, « politique publique et pauvreté une approche par dominance stochastique » ; Revue Les cahiers du MECAS, Université Abou-Bekr Belkaid, Tlemcen, N°3 .AVRIL 2007.

## BIBLIOGRAPHIE

- Massod Ahmed, « dégager un consensus sur la lutte contre la pauvreté », Finances & Développement, juin 2002.
- Montalieu T., « Microfinance et réduction de la pauvreté: de la stratégie étroite du microcrédit à l'approche élargie de la micro-intermédiation », LEO -Université d'Orléans, journées internationale de micro-intermédiation, Orléans 13-14 mars, 2008.
- Pauvreté et Coopération, Faculté des sciences économiques et de gestion, université Abou-Bekr Belkaid -Tlemcen, N°2, MARS 2003.
- PETMESIDOU Maria & Christos PAPTAEODOROU, poverty& social deprivation in the mediterranean –Trends, Policies & Welfare PROSPECTS IN THE New Millennium ; CROP,ISS,Zed Books ; London: New York, 2006
- Saidi Yahia et Berahouma Abedlhamid, « le phénomène de la pauvreté au mondes arabe, cause et conséquence ».
- Samuel T. Kabore, Rappels sur les Concepts et mesure de la pauvreté, Atelier d'Échanges sur les Systèmes de Suivi Communautaires de la Pauvreté (SSCP) Ouagadougou 12-16 décembre 2006, PARSEP.
- Sebastien L.Côté, « Statistical inference, poverty and inequality measurement: An application of the bootstrap econometric technique and a literature review », THE PENGUIN PRESS; NEW YORK; 2005.
- Séminaire : le budget et le contrôle budgétaire, ENA 97.
- Yanick Noiseux, Les « indicateurs sociaux » dans les Amériques : Indicateurs de la pauvreté Observatoire des Amériques, Université du Québec à Montréal, Novembre 2005.

•

### • Sites

- [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10\\_514\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10_514_fr.pdf).
- [http://fr.wikipedia.org/wiki/Indicateur\\_de\\_pauvret%C3%A9#Calcul\\_des\\_IPH](http://fr.wikipedia.org/wiki/Indicateur_de_pauvret%C3%A9#Calcul_des_IPH)
- <http://www.crop.org>
- <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/sourctoc.htm>
- [ww.sffp.asso.fr](http://www.sffp.asso.fr)

### Thèses

- Aboua Gérald Hounkydet, « Incidences des dépenses publiques dans la réduction de la pauvreté: cas du Bénin », mémoire en ligne Université d'Abomey-calavi,
- Maliki Samir B-E, « Quantification de la relation Pauvreté-Eau des ménages Algériens : Application d'un modèle indiciaire », Thèse de doctorat en Sciences économiques, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion, Université de Tlemcen, 2007/2008.

## BIBLIOGRAPHIE

- Mouni Ahmed, « Identification mesure et modélisation des déterminant de la pauvreté cas ce l'Algérie », Thèse de doctorat en Sciences économiques, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion, Université de Tlemcen, 2009.
- Smahi Ahmed, « microfinance et pauvreté : Quantification de la relation sur la population de Tlemcen », Thèse de doctorat en Sciences économiques, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion, Université de Tlemcen, 2009/2010.
- 
- **Décrets**
- Loi 90/21 relatifs à la comptabilité publique.
- LOI 84 /17 relative à la loi de finance.
- Décret Exécutif 91/313 du 07 septembre 1991 fixant les procédures, les modalités et le contenu de la comptabilité des ordonnateurs et des comptables publics.
- Décret exécutif 414/92 du 14/11/1992 relatif au contrôle préalable des dépenses publiques.

- ✓ INTRODUCTION ;
- ✓ Partie I / Aspect théorique des dépenses publiques ;  
classification ; contrôle et exécution /.....001
- ✓ Chapitre 1 : Classification et exécution des dépenses publiques.
- ✓ Les dépenses de transfert
- ✓ Les dépenses d'investissement
- ✓ Les dépenses de fonctionnement
- ✓ La classification des dépenses en fonction de leur nature
- ✓ A/ La classification en fonction des personnes
- ✓ 1/Classification des dépenses publiques :
- ✓ La notion de la dépense publique
- ✓ Les dépenses de transfert
- ✓ L'exécution des dépenses publiques :
- ✓ Le fondement financier :
- ✓ Le fondement juridique :
- ✓ Le fondement administratif :
- ✓ Section 1 : la phase administrative
- ✓ 1-L'engagement :
- ✓ A-L'engagement juridique :
- ✓ B-L'engagement comptable :
- ✓ 2- La liquidation :
- ✓ A -La constatation de service fait :
- ✓ B- La liquidation proprement dite :
- ✓ 3-L'ordonnancement :
- ✓ Section 2 : La phase d'exécution comptable
- ✓ Le paiement :
- ✓ contrôle interne :
- ✓ Chapitre 2 :Le contrôle administratif des dépenses publiques, le
- ✓ SECTION 1 : Le contrôle des dépenses engagées :
- ✓ 1 – le contrôle financier :
- ✓ A – L'organisation de ce type de contrôle :

- ✓ 14 Novembre 1992.
- ✓ B- La mission du contrôle financier :
- ✓ a)\* Le rejet provisoire :
- ✓ b)\*Le rejet définitif :
- ✓ c)\*Le passer outre :
- ✓ C\*L'appréciation sur le contrôle financier :
- ✓ D-L'évaluation du contrôle :
- ✓ a)-Le contrôle retardateur :
- ✓ b)-Le contrôle insuffisant :
- ✓ c)-Le contrôle satisfaisant :
- ✓ Section 2 : le contrôle comptable :
- ✓ 1-Le rôle de contrôle de comptable :
- ✓ A-La particularité de la fonction de comptable public :
- ✓ a)-désignation et nomination des comptables publics :
- ✓ b)-Le principe de séparation des comptables et des ordonnateurs :
- ✓ La division des tâches :
- ✓ 2)- l'unité de caisse :
- ✓ 3)- la facilité de contrôle :
- ✓ 4)- la lutte contre la fraude :
- ✓ C)- la responsabilité particulière du comptable public :
- ✓ B- Le rôle du comptable public en matière de contrôle des dépenses publiques :
- ✓ a)-La conformité de l'opération avec les lois et règlements en vigueur :
- ✓ b)-la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué :
- ✓ c)- la régularité des opérations de liquidation de la dépense :
- ✓ d)- la disponibilité des crédits :
- ✓ e)-la créance n'est pas atteinte par une déchéance ou frappée d'opposition :
- ✓ f)-Le caractère libératoire du paiement :
- ✓ g)-Les visas des contrôles prévus par les lois et règlements en vigueur :
- ✓ h)-La validité de l'acquit libératoire :
- ✓ -L'absence des visas réglementaires.
- ✓ Section 3 : Le contrôle de l'Inspection Général des Finances :
- ✓ 1-Organisation et attributions :
- ✓ A-Organisation :
- ✓ a)- les structures centrales :



- ✓ **b)-les structures locales :**
- ✓ **B- Attributions :**
- ✓ **2-Modalités d'exercice du contrôle de l'IGF :**
- ✓ **A-Organisation des tournées :**
- ✓ **B-La conduite des vérifications :**
- ✓ **a)-La règle de l'improvisiste :**
- ✓ **b)-La règle du contradictoire :**
- ✓ **b)-La règle du contradictoire :**
- ✓ **c)-Distinction de la constatation et de l'action :**
- ✓ **C-Le rapport :**
- ✓ **a)-Méthode de rédaction :**
- ✓ **b)-Les principes qui inspirent le rédaction d'un rapport :**
- ✓ **1)-règle de l'entière responsabilité des conclusions :**
- ✓ **2)- La règle du contradictoire :**
- ✓ **CONTROLE DES DEPENSES ENGAGEES**
- ✓ **PRESENTATION :**
- ✓ **LES LOIS DE FINANCES**
- ✓ **Titre I / LES PRINCIPES BUDGETAIRES**
- ✓ **Chapitre 1 / L'AUTORISATION PREALABLE**
- ✓ **01 Les caractères de l'autorisation préalable**
- ✓ **02 Les dérogations à la règle**
- ✓ **Dans ce cadre :**
- ✓ **Chapitre 2 / L'EQUILIBRE BUDGETAIRE**
- ✓ **03 Le découvert budgétaire (ou de la loi de finances)**
- ✓ **temporaires).**
- ✓ **Les objectifs du découvert budgétaire**
- ✓ **Le financement du découvert budgétaire**
- ✓ **04 Le déficit budgétaire**
- ✓ **Le budget cyclique**
- ✓ **Le déficit systématique**
- ✓ **Chapitre 3 / L'ANNUALITE BUDGETAIRE**
- ✓ **05 La justification du principe**
- ✓ **Chapitre 4 / L'UNITE BUDGETAIRE**

- ✓ **07 Les justifications du principe**
- ✓ **08 Les aménagements au principe**
- ✓ **Chapitre 5 / L'UNIVERSALITE BUDGETAIRE**
- ✓ **09 La justification du principe**
- ✓ **10 Les dérogations au principe**
- ✓ **Chapitre 6 / LA SEPARATION DES ORDONNATEURS ET DES COMPTABLES**
- ✓ **11 La justification du principe**
- ✓ **12 Les dérogations au principe**
- ✓ **13 La violation du principe**
- ✓ **Chapitre 7 / LA SPECIALITE DES CREDITS**
- ✓ **14 Le principe d'application**
- ✓ **15 Les aménagements au principe**
- ✓ **Titre II / LES CATEGORIES DE LOIS DE FINANCES**
- ✓ **Chapitre 1 / LA LOI DE FINANCES DE L'ANNEE**
- ✓ **16 Les caractères généraux de la loi de finances**
- ✓ **17 La phase administrative**
- ✓ **La prévision budgétaire**
- ✓ **Les organes chargés de la prévision budgétaire**
- ✓ **Les méthodes de prévision budgétaire**
- ✓ **C1. Le système de la pénultième année (ou méthode automatique)**
- ✓ **C2. L'évaluation directe (ou évaluation analytique)**
- ✓ **C3. La modernisation des systèmes budgétaires (M.S.B.)**
- ✓ **Les phases préliminaires de la prévision budgétaire**
- ✓ **D1. Le cadre budgétaire annuel**
- ✓ **D2. L'expression des besoins par les ordonnateurs :**
- ✓ **Les phases de la prévision budgétaire**
- ✓ **E1. La première phase**
- ✓ **E2. La deuxième phase**
- ✓ **E3. La troisième phase**
- ✓ **18 La phase parlementaire**
- ✓ **Le dépôt du projet de la loi de finances auprès du bureau de l'Assemblée populaire nationale :**

- ✓ **La compétence financière du pouvoir législatif**
- ✓ **L'information générale du Parlement**
- ✓ **C1. La première partie**
- ✓ **C2. La deuxième partie**
- ✓ **C3. Les documents annexes**
- ✓ **Le vote des lois de finances**
- ✓ **D1. Le délai d'adoption de la loi de finances**
- ✓ **D2. La sanction des délais**
- ✓ **Le contenu de la loi de finances de l'année**
- ✓ **La première partie**
- ✓ **La deuxième partie**
- ✓ **Les états annexes**
- ✓ **L'entrée en vigueur de la loi de finances**
- ✓ **L'exécution de la loi de finances**
- ✓ **L'exécution juridique**
- ✓ **L'exécution financière**
- ✓ **Chapitre 2 / LA LOI DE FINANCES COMPLEMENTAIRE OU MODIFICATIVE**
- ✓ **Chapitre 3 / LA LOI DE REGLEMENT BUDGETAIRE**
- ✓ **LE BUDGET GENERAL DE L'ETAT**
- ✓ **L'exécution du budget général de l'Etat**
- ✓ **L'exécution des dépenses publiques :**
- ✓ **L'exécution des dépenses de fonctionnement**
- ✓ **Titre I / LE BUDGET DE FONCTIONNEMENT**
- ✓ **Chapitre 1 / LES CREDITS BUDGETAIRES**
- ✓ **01 Les caractères généraux des crédits budgétaires**
- ✓ **Les crédits limitatifs**
- ✓ **Les crédits provisionnels**
- ✓ **Les crédits provisionnels**
- ✓ **02 La répartition des crédits budgétaires**
- ✓ **La répartition par chapitre : les décrets de répartition**
- ✓ **La nomenclature budgétaire**
- ✓ **B1. Les titres**
- ✓ **B2. Les parties**



- ✓ **Chapitre 2 / L'ELABORATION DES BUDGETS**
- ✓ **Chapitre 3/ L'EXECUTION DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT**
- ✓ **Chapitre 4 / LES REGLES PARTICULIERES DE GESTION DES CREDITS**
- ✓ **Chapitre 5 / LES MODIFICATIONS DES CREDITS BUDGETAIRES**
- ✓ **Titre II / LE BUDGET D'EQUIPEMENT (Les dépenses d'équipement à caractère**
- ✓ **définitif)**
- ✓ **Chapitre 1 / LES PROGRAMMES SECTORIELS CENTRALISES**
- ✓ **Chapitre 2 / LES PROGRAMMES SECTORIELS DECONCENTRES**
- ✓ **Chapitre 3/ LES PLANS COMMUNAUX DE DEVELOPPEMENT**
- ✓ **Chapitre 4 / LE PROGRAMME COMPLEMENTAIRE DE SOUTIEN A LA CROISSANCE**
- ✓ **Chapitre 5 LES REGLES PARTICULIERES DE GESTION DES OPERATIONS**
- ✓ **D'EQUIPEMENTS PUBLICS**
- ✓ **Chapitre 6 / L'ENGAGEMENT DE LA DEPENSE**
- ✓ **Chapitre 7/ LE PAIEMENT DE LA DEPENSE :**
- ✓ **Chapitre 8 / LES MODIFICATIONS A LA REPARTITION DES CREDITS**
- ✓ **3ème partie**
- ✓ **LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR**
- ✓ **Les comptes d'affectation spéciale**
- ✓ **Les comptes d'avances**
- ✓ **Les comptes de prêts**
- ✓ **Les comptes de commerce**
- ✓ **Les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers**
- ✓ **4ème partie**
- ✓ **LE BUDGET ANNEXE**
- ✓ **5ème partie**
- ✓ **LE BUDGET DE LA WILAYA**
- ✓ **6ème partie**
- ✓ **LES BUDGETS DES ETABLISSEMENTS PUBLICS**
- ✓ **Les opérations « Hors Budget » :**
- ✓ **Le contrôle préalable des dépenses engagées :**

- ✓ Chapitre 1 / LE CHAMP D'INTERVENTION DU CONTROLE DES DEPENSES ENGAGEES
- ✓ **PARTIE II / POLITIQUE DES DEPENSES PUBLIQUES EN ALGERIE /.....120**
- ✓ **La politique Budgétaire en Algérie :**
- ✓ L'établissement de normes de haute qualité dans la gestion de l'investissement public
- ✓ **B.1 L'efficacité de l'investissement public**
- ✓ **Implication pour la réforme : les grands projets, en particulier dans les secteurs**
- ✓ **Pilier 1. La restructuration du système nationale d'investissement public**
- ✓ **Pilier 2. Le nouveau rôle de la CNED**
- ✓ **Pilier 3. Le processus de modernisation de la gestion budgétaire**
- ✓ **Transports et travaux publics**
- ✓ **Eau**
- ✓ **Education :**
- ✓ **Santé**
- ✓ **Objectif de politique Court terme , Moyen terme et Long terme**
- ✓ **Pilier 1. Système restructuré et plus efficace d'investissement public.**
- ✓ **Pilier 2. Gestion efficace des « grands » projets par le CNED.**
- ✓ **Pilier 3 : Gestion budgétaire moderne. ( jusqu'n 2009 ) :**
- ✓ **Transports et Travaux Publics**
- ✓ **transports : des services de transport.**
- ✓ **Eau**
- ✓ **Education**
- ✓ **Enseignement supérieur.**
- ✓ **Santé**
- ✓ **PARTIE 02/CHAPITRE 2 : L'évolution des dépenses publiques en Algérie :**
- ✓ **Introduction :**
- ✓ **APERCU GENERAL DU PCSC**
- ✓ **LEÇONS TIREES DU PSRE—LE PREDECESSEUR DU PCSC**
- ✓ **SIMULATION DES SCENARIOS D'EXECUTION DU PCSC**
- ✓ **CHAPITRE 2 : TENDANCES ET DEFIS BUDGÉTAIRES GLOBAUX**

- ✓ **budgétaire.**
- ✓ **CONTEXTE MACROECONOMIQUE**
- ✓ **L'INCONSTANCE DES VARIABLES BUDGETAIRES**
- ✓ **TENDANCES BUDGETAIRES**
- ✓ *Algérie: Composition des dépenses totales (en % du PIB) PIB-HH en 2003-04*
- ✓ **GESTION DES RESSOURCES HYDROCARBURES**
- ✓ **PERENNITE BUDGETAIRE DANS LE CADRE DU PCSC**
- ✓ **impact généralement estimé du PCSC sur les autres transferts.**
- ✓ **CHAPITRE 3 : RELEVER LES STANDARDS DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC**
- ✓ **L'INVESTISSEMENT PUBLIC PENDANT LA DERNIERE DECENNIE**
- ✓ **UNE SOLUTION POUR L'AVENIR : AMELIORER LE CADRE INSTITUTIONNEL ET DE PROCEDURES**
- ✓ **Le rôle particulier de la CNED**
- ✓ **CHAPITRE 4 : LA MODERNISATION DE LA GESTION BUDGÉTAIRE**
- ✓ **APERÇU GENERAL DE LA GESTION BUDGETAIRE**
- ✓ **LE PROCESSUS BUDGETAIRE ET SA PERFORMANCE RECENTE**
- ✓ **EXAMEN DE LA GESTION BUDGETAIRE DANS L'ADMINISTRATION CENTRALE**
- ✓ **LA GESTION BUDGETAIRE PAR LES WILAYAS ET LES**
- ✓ **ADMINISTRATIONS COMMUNALES**
- ✓ **RECOMMANDATIONS**
- ✓ **CHAPITRE 5 : REMEDIER AUX INSUFFISANCES DES INFRASTRUCTURES EN MATIERE DE TRANSPORTS ET TRAVAUX PUBLICS**
- ✓ **PERFORMANCES DES SECTEURS DE TRANSPORTS ET DES TRAVAUX PUBLICS :**
- ✓ **CADRE INSTITUTIONNEL ET STRATEGIE SECTORIELLE**
- ✓ **CARACTERISTIQUES GENERALES DES DEPENSES PUBLIQUES :**
- ✓ **IMPACT BUDGETAIRE DES ENTREPRISES D'ÉTAT :**
- ✓ **MESURES RECOMMANDEES :**
- ✓ **CHAPITRE 6 : MISE A NIVEAU DE L'ADMINISTRATION DES RESSOURCES DE L'EAU :**

- ✓ **PERFORMANCE DU SECTEUR DE L'EAU :**
- ✓ **Situation des dépenses publiques en Algérie 1999-2003.**
- ✓ **Situation des dépenses publiques en Algérie 2002-2006.**
- ✓ **Situation des dépenses publiques en Algérie 2008-2012.**
- ✓ **Situation des dépenses publiques en Algérie Perspectives 2014.**
  
- ✓ **Partie III l'impact de la mondialisation sur les dépenses publiques.....280**
- ✓ **La mondialisation économique :**
- ✓ **Internationalisation des flux commerciaux et financiers :**
- ✓ **Implantations à l'international :**
  - **Globalisation de l'économie :**
- ✓ **Développement de l'économie de la connaissance :**
- ✓ **Spécialisation des productions à l'échelle mondiale :**
- ✓ **Organisations internationales :**
- ✓ **Technologies de l'information et commerce électronique :**
- ✓ **Caractéristiques et conséquences de la mondialisation**
  - **Qui sont les acteurs de la mondialisation ?**
  - **L'ouverture internationale est-elle bénéfique à tous ?**
  - **Quel est le rôle des échanges internationaux dans le processus de croissance et développement ?**
  - **La mondialisation implique-t-elle une uniformisation des comportements ?**
- ✓ **La citation**
- ✓ **Conséquences de la mondialisation économique**
- ✓ **Environnement :**
- ✓ **Pays riches :**
- ✓ **Nouveaux pays industrialisés (NPI) :**
- ✓ **Pays pauvres :**
- ✓ **L'Algérie face à la mondialisation**
- ✓ **1-Les attaques contre l'Etat :**
- ✓ **2- Et pourtant l'Etat ne s'effondre pas**
- ✓ **Les critiques de la mondialisation :**
- ✓ **Conclusion :**

- ✓ **Bibliographie**
- ✓ **Annexes.**

Rapport-Gratuit.com

## **Résumé :**

L'Algérie se trouve à la croisée des chemins. Elle doit jouer son rôle économique de d'un Etat et qui se résume en trois fonctions fondamentales ; soit, l'allocation des ressources, largement atteinte avec la manne pétrolière ; la distribution du bien-être et par là une meilleure stratégie de rationalisation des dépenses publiques et en fin l'arrivée à une stabilisation économique qui constitue l'objectif principal de toute économie digne de ce nom.

Cette étude présente une revue de littérature théorique et empirique sur l'évolution de la politique des dépenses publiques dans le contexte de la mondialisation en Algérie ; et qui a été l'objet de nombreux débats entre plusieurs économistes au cours de la période récente.

L'Algérie se trouve actuellement à un carrefour important. le pays est confronté à un défi fondamental : le créneau d'opportunités sera-t-il exploité à l'appui d'une croissance à long terme de l'économie et de l'emploi et d'un développement social permanent, surtout dans un contexte aussi complexe de la mondialisation économique.

## **المخلص بالعربية:**

الجزائر أمام مفترق الطرق. فهي امام تحقيق الدور الاقتصادي للدولة الذي ينحصر في ثلاث مهام أساسية: تخصيص الموارد المالية. هذه المهمة تم تحقيقها بفضل الفترة الزاهية للبتروول، بعدها تأتي مهمة التوزيع الأمثل لهذه الموارد وترشيد النفقات العامة للوصول في الأخير إلى الاستقرار الاقتصادي و الذي يمثل الهدف الرئيسي لاقتصاديات الدول. هذا البحث يوجز دراسة نظرية وتطبيقية لتطور سياسة النفقات العامة في الجزائر خلال الفترة الممتدة من سنة 2000 الى غاية سنة 2009 و الذي شكل في أكثر من مرة محور نقاش خبراء الاقتصاد. الإشكالية تتلخص في ماهية السياسة المثلى لترشيد النفقات العامة في الجزائر.

## **Abstract :**

Algeria is at the crossroads. It must play its economic role of the State and which can be summarized in three basic functions; ie, resource allocation, largely achieved with the oil windfall; the distribution of well-being and thus a better strategy to rationalize public spending and late arrival to economic stabilization, which is the main objective of any economy worthy of the name.

This study presents a review of theoretical and empirical literature on the evolution of the public expenditure policy in the context of globalization in Algeria; and has been the subject of much debate among several economists over the recent period.

Algeria is now at an important crossroads. the country faces a fundamental challenge: the niche opportunities will he used to support long-term economic growth and employment and a permanent social development, especially in a complex context of economic globalization.