

## les finances publiques algériennes à l'épreuve de l'internationalisation du droit budgétaire et comptable

### Algerian public finances facing the internationalization of budgetary and accounting law

**Dr. Nabil CHEURFA,**

Docteur en sciences juridiques, Université Paris I Panthéon-Sorbonne. France.

Mail : nabilcheurfa@hotmail.fr

*Reçu le: 19/01/2020*

*Accepté le 21/01/2020*

*Publié le 24/01/2020*

#### **Résumé :**

Les finances publiques connaissent aujourd'hui un formidable mouvement international de réforme, d'adaptation des cadres juridiques nationaux et de normalisation internationale à telle enseigne qu'il n'est pas de pays qui en soit épargné. La normalisation internationale porte sur les cadres juridiques budgétaires, les processus de budgétisation, les procédures de contrôle et les systèmes d'information comptables publics dans le monde entier. Les finances publiques deviennent ainsi véritablement *un fait mondial*. Initié sous l'égide de la Banque mondiale et bénéficiant de son appui technique et de son financement, le projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires dit MSB est conduit lui-même à s'insérer dans ce mouvement international de réforme. A l'évidence, cet effort de normalisation est encouragé voire implicitement imposé par le biais de divers instruments internationaux de normalisation. C'est sans doute pour cette raison que la LOLF de 2018 porte les relents d'un néolibéralisme à forte connotation anglo-saxonne.

**Mots clés :** LOLF, droit budgétaire et comptable, PEFA, RONC, enquête sur le budget ouvert.

#### **Abstract:**

Public finances are now experiencing a tremendous international movement for reform, adaptation of national legal frameworks and international standardization to such an end that there is no country that is spared. International standardization covers budgetary legal frameworks, budgeting processes, control procedures and public accounting information systems around the world. In this way, public finances are truly becoming a global fact. Initiated under the aegis of the World Bank and benefiting from its technical support and funding, the project of Modernization of Budget Systems known as MSB is itself led to be part of this international reform movement. Clearly, this standardization effort is encouraged or even implicitly imposed through various international standardization instruments. It is probably for this reason that the LOLF of 2018 carries the undertones of neoliberalism with strong Anglo-Saxon connotations.

*Auteur correspondant:* Dr. Nabil CHEURFA, *Email:* [nabilcheurfa@hotmail.fr](mailto:nabilcheurfa@hotmail.fr)

## Introduction :

La loi organique relative aux lois de finances n° 18-15 du 2 septembre 2018 dite LOLF consacre dans le droit budgétaire et comptable algérien une profonde réforme à la fois politique, technique et de gestion. Le schéma conceptuel de la réforme repose prosaïquement sur deux axes majeurs: le premier a trait aux changements intéressant la transparence budgétaire par l'adoption d'une nouvelle documentation budgétaire<sup>1</sup> dans le cadre d'un nouveau calendrier<sup>2</sup> et d'une nouvelle classification budgétaires<sup>3</sup>, et par l'admission d'une comptabilité d'exercice<sup>4</sup> dans la perspective de la certification des comptes de l'Etat par la Cour des comptes<sup>5</sup>.

Le deuxième axe de la réforme procède du souci d'assurer une meilleure performance de la gestion publique par l'adoption d'une gestion budgétaire pluriannuelle<sup>6</sup> et l'admission d'un nouveau principe de gestion, en l'occurrence, la performance publique axée sur la promotion d'une nouvelle catégorie de managers publics<sup>7</sup>.

Prenant modèle sur la réforme budgétaire française, qui inscrit une addition de plusieurs réformes dans un même texte<sup>8</sup>, la LOLF algérienne transcende également le simple fait budgétaire en ce qu'elle pose une réforme à la fois budgétaire, comptable et de gestion publique<sup>9</sup>. Ainsi, de par son ampleur tant politique qu'institutionnelle et technique<sup>10</sup>, cette réforme inscrit le droit budgétaire et comptable algérien dans un mouvement international de normalisation des cadres budgétaires nationaux voire infranationaux<sup>11</sup> initié sur instigation des institutions internationales dont notamment le FMI et la Banque mondiale.

S'il est admis que la pression internationale exerce une influence sur les nouvelles configurations des cadres juridiques nationaux, il est vrai que cette influence est, dans le cas du projet MSB, moins évidente que dans d'autres matières où la mise en œuvre d'une réforme peut être essentiellement commandée par l'agenda international ou prendre la forme d'une véritable injonction de la part des organisations internationales.

Tel était le cas du projet de loi relative à la prévention du blanchiment d'argent et le financement du terrorisme qui devait être présenté pour l'adoption du Parlement suivant les procédures d'urgence avant le mois de février 2015 sous peine, par l'aveu même du ministre de la Justice, de sanctions internationales sous la forme d'une inscription de l'Algérie sur la liste noire pour la lutte contre le terrorisme. En cette matière, l'Algérie était non seulement invitée à adapter sa législation au droit international mais elle était en plus dans l'obligation absolue de le faire<sup>12</sup>.

Cependant, bien qu'elle prenne de plus en plus une forme qui s'approche de l'obligation internationale notamment après la crise des dettes souveraines, la pression internationale est-elle aussi clairement affirmée en matière de finances publiques? Si l'on assiste aujourd'hui à un mouvement de réforme d'envergure planétaire, quels en sont les mécanismes de propagation et les démarches de transposition? Enfin, s'agit-il d'un modèle universel transposable dans sa plénitude indépendamment des différences de contexte?

Ainsi posés, ces questionnements se ramènent à savoir si par le fait qu'il ait été initié sous l'égide de la Banque mondiale<sup>13</sup>, le projet MSB est conduit lui-même à s'insérer dans ce mouvement international de réforme (I). Cet effort de normalisation est encouragé voire souvent implicitement imposé<sup>14</sup> par le biais de divers instruments internationaux au rang desquels figurent les RONC et le cadre PEFA(II) qui portent tous deux d'ailleurs un sévère réquisitoire à l'encontre des pratiques budgétaires algériennes.

## I. La LOLF s'inscrit dans le cadre d'un formidable effort international de normalisation des systèmes financiers publics

Le contexte international des finances publiques se caractérise par deux phénomènes majeurs : d'une part, un phénomène de dérèglement des systèmes financiers publics nationaux ayant entraîné une effervescence réformiste sans précédent, centré sur les concepts de performance et de transparence<sup>15</sup> et d'autre part, une prise de conscience accrue des institutions internationales de l'importance d'une régulation internationale des systèmes financiers ayant favorisé l'essor d'un mouvement international de normalisation des comptes, des procédures et des cadres budgétaires nationaux.

L'ampleur de l'influence de l'encadrement international des finances publiques étant telle que le Professeur BOUVIER était amené à considérer désormais le cadre international comme *le cadre de droit commun dans lequel se déploie la problématique de la gouvernance publique* et tout particulièrement la réforme des finances publiques et que s'en tenir à la seule dimension nationale, « relèverait d'une approche partielle méconnaissant les impératifs qui découlent de la mondialisation<sup>16</sup> ».

### A. Une inflation des normes et des bonnes pratiques internationales en matière de finances publiques :

La normalisation internationale concerne les cadres juridiques budgétaires, les processus de budgétisation, les procédures de contrôle et les systèmes d'information comptables publics dans le monde entier. Les finances publiques sont devenues véritablement *un fait mondial*<sup>17</sup>. S'il n'est presque pas d'aspect des finances publiques, ni de zones géographiques qui ne soient couverts aujourd'hui par ce mouvement de normalisation, il faut dire que de telles normes ne sauraient cependant rivaliser avec le stade de structuration atteint par la normalisation appliquée aux entreprises prenant la forme de labels et de normes soumis à des processus de certification<sup>18</sup>.

Pourtant, la prolifération au niveau international d'une panoplie de normes internationales et de bonnes pratiques et la multiplication des organisations internationales responsables de leur édicition et de leur promotion augurent d'un rôle plus déterminant de l'environnement international sur les configurations futures des systèmes financiers publics nationaux.

Ainsi, le FMI s'attèle à publier depuis 1998 un code de bonne pratique en matière de transparence des finances publiques<sup>19</sup> complété la même année par un manuel sur la

transparence des finances publiques<sup>20</sup> et à partir de 2005 d'un guide pour la transparence des recettes des ressources naturelles<sup>21</sup>.

Les meilleures pratiques de l'OCDE en matière de transparence budgétaire, publiées en 2001 et actualisées en 2015, préconisent la communication systématique dans des délais appropriés de l'ensemble des informations budgétaires pertinentes et proposent une série de bonnes pratiques à appliquer dans les domaines de la préparation des documents budgétaires, de la divulgation de l'information et de la qualité et la fiabilité des informations<sup>22</sup>.

L'initiative multilatérale pour la transparence des industries extractives (ITIE) lancée en 2002 dans le but de promouvoir la transparence des recettes dans les pays riches en ressources naturelles, encourage la publication de rapports réguliers sur les recettes perçues et préconise la participation de la société civile selon un calendrier préétabli. Lorsqu'ils parviennent à répondre aux critères établis, les pays candidats peuvent être jugés conformes à l'ITIE.

La publication dans le cadre de l'*Open Budget Initiative* depuis 2006 d'évaluations des informations transmises au public dans les documents budgétaires dans une centaine de pays à travers le monde. Les pays sont classés selon le degré d'accessibilité du public aux documents budgétaires.

La Banque Mondiale n'est pas en marge de ce mouvement qui tend à se préoccuper davantage des questions budgétaires<sup>23</sup> en ce qu'elle finance et apporte son assistance technique en matière des réformes budgétaires initiées dans nombre de pays<sup>24</sup>.

L'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI) est constituée d'un réseau professionnel de hauts fonctionnaires du budget des ministères africains des finances. Cette initiative a été officiellement lancée le 14 mai 2008 à Maputo au Mozambique devenant depuis une organisation juridique indépendante reposant sur un système de cotisation.

L'organisation Internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) produit depuis 2004 les normes internationales des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques dites ISSAI<sup>25</sup> qui énoncent les conditions préalables au bon fonctionnement et à la conduite professionnelle des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques et des principes fondamentaux de contrôle de finances publiques. Parallèlement, l'INTOSAI publie le Guide-INTOSAI sur la bonne gouvernance qui fournit des conseils aux services publics sur la bonne administration des fonds publics.

Aussi, la normalisation des systèmes comptables publics devient-elle une exigence internationale guidée par le souci de transparence et de fiabilité. Le Conseil des normes comptables internationales du secteur public IPSAS Board, organe indépendant de l'IFAC (*International Federation of Accounts*) produit et diffuse des normes comptables internationales du secteur public dites IPSAS<sup>26</sup>.

### **B. Les processus de transposition des paradigmes de performance et de transparence sur le plan international :**

Que ce soit en Amérique, en Europe, en Afrique ou ailleurs, les Etats sont à la ruée vers la réforme des finances publiques qui semblent être gagnées par les orientations du *New Public Management*<sup>27</sup> préconisant en substance le rapprochement entre la logique de gestion publique et la gestion privée des entreprises.

Cependant, ainsi que souligné par les auteurs de *l'économie politique de la réforme*, les réformes réussies sont celles qui ont bénéficié d'une impulsion politique forte et reposant sur une bijection entre réforme budgétaire et réorganisation administrative<sup>28</sup>. En effet, comme le rappelle F. MORDACQ, citant à ce propos l'expérience française, « Dans certains de ses aspects, on peut considérer que la RGPP **prolonge, amplifie voire couronne** les réformes engagées par la LOLF<sup>29</sup> ».

La réforme du cadre budgétaire et comptable ne peut être une fin en soi mais plutôt un levier de la réforme de l'Etat et de ses modes d'action. Il s'agissait plus fondamentalement de « faciliter une transition : celle de l'Etat providence [...] à un Etat gestionnaire, managérial... »<sup>30</sup>. La célèbre formule de P. SEGUIN « La France a décidé de faire la réforme de l'Etat par le budget »<sup>31</sup> est illustrative de cette idée<sup>32</sup>.

D'ailleurs, le train de réforme qui a accompagné ou qui a résulté de la mise en œuvre de la LOLF française était tellement important que F. MORDACQ se posait légitimement la question de savoir si l'Etat ne se réformerait-il pas trop vite ?<sup>33</sup>

En observant le mouvement de réorganisation des structures administratives en Europe, J-M. DOUZANS concluait que ce mouvement s'affirmait comme « le produit d'une stratégie commune : une réponse *néo-managérialiste* à la crise des finances publiques »<sup>34</sup>.

Les pays en voie de développement ne sont pas évidemment en marge de ce mouvement international de normalisation des cadres budgétaires et comptables publics. S'étant d'abord déployée au sein des pays développés comme un moyen de riposte aux crises<sup>35</sup>, la budgétisation axée sur les résultats, sous l'instigation des institutions internationales, gagne les pays en développement comme une onde de choc qui s'étend progressivement<sup>36</sup>. Ainsi que souligné par le professeur ESCLASSAN « Cette internationalisation, s'agissant des

cadres juridiques et institutionnels des finances publiques, ne s'y exprime pas en effet seulement sur le terrain des normes, mais de manière plus fondamentale par la montée de modèles et des standards nouveaux »<sup>37</sup> lesquels sont relayés par un courant d'influence particulièrement actif<sup>38</sup>.

Pour les pays en voie de développement, le processus de transposition de ces modèles et standards procède de sources intellectuelles communes<sup>39</sup> et semble obéir au même processus de transfert des modèles de gestion publique décrit par C. POLLITT<sup>40</sup> comme obéissant à deux explications majeures :

la première revêt une dimension postcoloniale, « Certains gouvernements de l'ex-Afrique occidentale française sont conseillés par des experts de Paris. Des programmes de création d'agences en Jamaïque et en Tanzanie sont entrepris avec une aide substantielle et sous la direction de Londres »<sup>41</sup>.

La deuxième explication a trait aux conditionnalités d'obtention de prêts et d'autres formes d'aides en provenance des bailleurs de fonds tant des organisations internationales à l'image du FMI, de la Banque mondiale ou de l'Union européenne que de certains pays riches.

Dans certaines de ses facettes, l'adoption d'un modèle de budgétisation axée sur les résultats procède d'un mouvement de prosélytisme en provenance des fonctionnaires de pays pionniers en la matière à l'image de l'Australie ou de la Nouvelle-Zélande voire tout simplement de fonctionnaires des institutions internationales en dehors de toutes conditionnalités d'aides financières.

Cependant, une question cruciale se pose en cette matière : la budgétisation axée sur les résultats est-elle un mode de gestion universel, c'est-à-dire valable indépendamment des différences de contextes ? Ainsi posée, la question se ramène à savoir si la budgétisation axée sur les résultats se prête au contexte algérien, où les finances publiques sont majoritairement d'origine rentière. La littérature économique et juridique aborde cette problématique en apportant des bribes de réponses.

Ainsi, en s'intéressant à la question de la transposabilité de la réforme de la gestion publique entre différents pays et contextes, C. POLLITT fait observer « qu'une technique ou une structure organisationnelle qui porte ses fruits dans un endroit peut s'avérer un échec dans un autre. [...], il n'existe pas de jeu d'outils généraux pouvant être transféré d'une administration à une autre à travers le monde avec la certitude qu'ils fonctionneront bien à chaque fois »<sup>42</sup>. A ce titre, l'auteur pose un schéma conceptuel général qui considère quatre dimensions essentielles dans le transfert des systèmes de gestion : la similitude des objectifs au sein des administrations exportatrices et importatrices, la simplicité/complexité des technologies elles-mêmes, la similitude institutionnelle entre les administrations et leur compatibilité culturelle<sup>43</sup>.

Pour sa part, le professeur BOUVIER en est plus catégorique lorsqu'il recommande de s'éloigner des solutions managériales « prêt-à-porter » : « une réforme n'a aucune chance de réussir si elle ne prend pas en compte le fait que tout contexte national est particulier »<sup>44</sup> car il n'existe pas une telle chose qu'une politique budgétaire désincarnée<sup>45</sup>.

Quant à J-M. DOUZANS, ce dernier affirme qu'en matière de transfert des modèles managériaux, il n'existe guère d'exemples de mimétisme absolu sur le modèle de la copie conforme<sup>46</sup>. Un transfert d'une politique publique consiste toujours en la rencontre d'une logique globale avec tous ses instruments avec une certaine configuration locale. « La première vient « impacter » la seconde, et la seconde « digère » en quelque sorte la première »<sup>47</sup>.

Ce cheminement logique explique l'appropriation différenciée de la budgétisation axé sur les résultats d'un pays à l'autre. En s'intéressant aux expériences observées sur la plan international, I. LIENERT conclut qu'« Il n'existe pas de modèle unique en gestion budgétaire »<sup>48</sup> et qu'en définitive « chaque pays a son propre modèle<sup>49</sup> ».

Cependant, les différences culturelles et institutionnelles ne doivent pas être considérées comme des raisons fondamentales pour appliquer des solutions maison différentes mais plutôt comme des problèmes à surmonter<sup>50</sup>. La recherche tend à démontrer, qu'au-delà des différences de contexte, il existe des défis invariants auxquels tout modèle de budgétisation doit apporter des réponses. Tout processus de transformation du cadre budgétaire d'un budget de moyens à un budget de performance doit identifier les points de passage obligatoires qui doivent être empruntés même si les manières de les empruntés peut ne pas s'avérer toujours forcément identique.

Ainsi, A. LAMIRI considère que bien que des exceptions existent, il est rare qu'un modèle économique ou managérial, moyennant certaines adaptations, ne soit pas transposable<sup>51</sup>. En matière de transposabilité du système budgétaire axé sur les résultats, les éléments qui semblent susceptibles de constituer des points de frictions avec le contexte local résident dans le degré d'autonomie à accorder aux responsables des programmes et la question du recentrage des contrôles *a priori*.

A ce titre, A. SCHICK relève qu'avant qu'il ne leur soit possible de faire « cavaliers seuls », les managers publics doivent d'abord fonctionner dans des départements intégrés dans le cadre d'un système financier public centralisé<sup>52</sup>. M. MOINDZE considère pour sa part que dans les pays en développement, les contrôles financiers *a priori* doivent être renforcés au lieu d'être assouplis<sup>53</sup> alors que G. MIGNOT considère un ensemble de conditions politiques préalables nécessaires au passage à une régulation par la performance<sup>54</sup>.

Même s'ils peuvent avoir une parfaite connaissance de la technologie, les experts internationaux connaissent souvent très peu le contexte local<sup>55</sup>. C'est pour cette raison qu'il

est considéré que les connaissances spécialisées doivent se combiner avec la connaissance du contexte. Une combinaison effective de ces flux de connaissance peut s'avérer à elle seule une tâche de gestion de la plus haute importance.

En tout état de cause, de par l'ampleur de son universalisation, la budgétisation axée sur les résultats et plus généralement de la gestion publique axée sur les résultats s'est érigée désormais comme une **norme universelle de bonne gouvernance caractérisée par une empreinte néolibérale à forte connotation anglo-saxonne.**

## II. Le système budgétaire algérien dans l'optique des instruments internationaux de normalisation des systèmes financiers publics

Au mouvement de normalisation internationale des bonnes pratiques en matière financière publique, des instruments sont conçus dans le but de favoriser l'appropriation par les Etats de ce courant d'harmonisation internationale, au rang desquels, les rapports sur l'observation des normes et codes dits RONC (**A**) et le cadre d'évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière dit PEFA (**B**) constituent, sans conteste, les deux instruments les plus usités mais aussi les plus contestés au regard des méthodes qu'ils adoptent dans le processus d'évaluation et des implications qu'ils induisent sur les pays évalués.

A ces deux instruments, vient s'adjoindre, récemment, **l'enquête sur le budget ouvert (C)** en s'érigeant comme une évaluation indépendante, comparative et régulière de la transparence du budget dans 115 pays à travers le monde.

### **A. Les rapports sur l'observation des normes et codes dits RONC : le module budgétaire algérien tire peu de satisfactions :**

Lancée après la crise asiatique conjointement par le FMI et la Banque mondiale, l'initiative des normes et des codes connaîtra depuis 1999 l'application de normes et codes financiers reconnues sur le plan international dans douze domaines relevant du secteur financier<sup>56</sup>. Les normes et codes sont des repères qui servent à définir puis à généraliser des pratiques jugées optimales. Ils sont définis par le FMI comme étant « un ensemble de dispositions – les règles du jeu – réglementant l'environnement institutionnel dans lequel les politiques économiques et financières sont conçues et mises en œuvre<sup>57</sup> ».

L'évaluation de l'observation des normes et des codes est porteuse d'avantages certains que ce soit pour les pays évalués ou pour le FMI et la Banque mondiale<sup>58</sup>. L'adhésion des Etats aux normes et codes se fait sur une base volontariste. Les Etats peuvent transposer tout ou partie de ces normes dans leurs systèmes juridiques et leurs pratiques internes. Ils ont la faculté de se donner à l'exercice de l'évaluation du degré d'observation de ces normes et codes par le biais de programmes conjoints entre la Banque mondiale et le FMI dits

programme d'évaluation du secteur financier (PESF pour les normes de 4 à 8) et les rapports sur l'observation des normes et codes dits RONC pour les autres normes.

Cependant, le RONC est érigé comme principal outil d'évaluation de l'application des normes<sup>59</sup>. Ainsi, au mois de mars 2014, 1299 RONC ont été conduits par la Banque et le FMI dans 178 pays membres dont 63% ont été publiés<sup>60</sup>.

Le FMI a publié quatre (04) modules de RONC portant sur l'Algérie : deux modules de contrôle bancaire publiés respectivement le 23 juin 2000 et le 17 mai 2004, un module sur la transparence des politiques monétaire et financière en date du 17 mai 2004 et enfin un module de RONC sur la transparence de la politique budgétaire du 01 mars 2005<sup>61</sup>.

Le RONC budgétaire de l'Algérie s'est focalisé sur les quatre dimensions du code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques à savoir une définition claire des attributions et des responsabilités, un processus budgétaire ouvert, un accès du public à l'information ouvert et la garantie d'intégrité des données budgétaires.

Après évaluation, le RONC budgétaire de l'Algérie concluait que « *Les informations apportées au Parlement et au grand public sont largement insuffisantes. Certaines des exigences de transparence du cadre juridique existant ne sont pas entièrement respectées. Le projet de budget annuel et les documents qui l'accompagnent sont incomplets et parfois difficiles à comprendre. La diffusion des données sur l'exécution du budget et l'état des finances publiques est très limitée et sporadique. En outre, les données disponibles ne couvrent qu'une partie des administrations publiques et les relations entre les différentes composantes du secteur public ne sont pas claires. Le budget et données financières disponibles sont essentiellement limités au budget de l'administration centrale, même si les administrations locales, les institutions publiques et organismes de sécurité sociale représentent une part importante des dépenses publiques et maintiennent des relations financières parfois complexes avec le gouvernement central. Il y a toujours des activités quasi budgétaires exercées par les entreprises publiques et les institutions financières. Enfin, la qualité des données est altérée par les lacunes du système comptable et des modalités de contrôle et d'audit* »<sup>62</sup>.

A l'issue de cette évaluation, le RONC budgétaire émettait un ensemble de recommandations à l'adresse des autorités algériennes se focalisant sur trois dimensions essentielles :

**La première dimension a trait à des recommandations à court terme** portant principalement sur la révision des documents budgétaires présentés au Parlement en vue de rendre les données plus facile à comprendre ; sur l'équilibre financier de la loi de finances devant être expressément mentionné ; sur la loi de révision du budget devant être attachée à la loi de finances annuelle, comme prévu par la loi n°84-17 ; sur les données d'exécution budgétaire de chaque mois qui devraient être publiées et affichées sur le site Web du

ministère des finances; sur la déclaration des données sur la dette publique présentée au Parlement devant être plus fréquentes et plus détaillées et de la publication de ces données et enfin, sur les données de l'administration locale qui doivent être consolidées, centralisées et publiées chaque trimestre par la Direction générale de la comptabilité.

**La deuxième dimension concerne la réforme du cadre de gestion** dont certaines améliorations de la transparence budgétaire nécessitent une réforme plus approfondie du cadre de gestion. C'est à ce titre que le RONC budgétaire de l'Algérie met en exergue la nécessité de remplacer le cadre budgétaire actuel par le nouveau cadre prévu par une loi organique conformément à l'article 123 de la Constitution de 1996<sup>63</sup>.

**Quant à la troisième dimension, celle-ci a trait à l'amélioration des systèmes pour les données de qualité et la clarté** qui exige la mise en place d'un système efficace de la comptabilité, l'utilisation de classifications budgétaires qui fournissent des informations claires sur les dépenses et le renforcement du système de vérification.

Il est indéniable que l'élaboration des RONC budgétaires a permis une amélioration notable dans le domaine des classifications, de la présentation et du calendrier budgétaires. Une amélioration est également relevée en matière de gestion des fonds de l'Etat et de développement des codes de conduite des agents de la fonction publique<sup>64</sup>. Cependant, la conception et la mise en œuvre des RONC soulèvent plusieurs problématiques exprimées souvent par les pays en faisant l'objet mais également par les services du FMI et de la Banque mondiale chargés de leur mise en œuvre :

L'enthousiasme suscité par les normes et les codes a conduit à leur prolifération au cours des dernières années atteignant jusqu'à 80 normes différentes<sup>65</sup>. En dépit de leur utilité, il est à se demander quant aux possibilités de se conformer à une telle intempérance normative, notamment dans les pays en développement dont les aptitudes des pouvoirs publics et des entreprises sont loin d'être à la hauteur du défi.

Il est à se demander également quant à la pertinence de toutes ces normes et leur degré de faisabilité dans des contextes souvent différents, voire contradictoires<sup>66</sup>. Ces normes universelles sont-elles applicables et de la même manière à toutes les sociétés et à tous les stades de développement ? Pourtant, il était bien spécifié initialement que les normes ne sont pas toutes applicables à tous les pays ni à tout moment<sup>67</sup>.

Par ailleurs, bien que les RONC procèdent d'un processus d'harmonisation non obligatoire basé sur la volonté des pays membres d'y adhérer, il n'en demeure pas moins qu'à défaut d'une telle adhésion volontariste, le pays en question sera certainement exclu de

ce processus universel d'harmonisation constituant aujourd'hui la norme et qu'à cet égard il s'auto-érigera en dérogation à la règle. Il en découle un mouvement d'harmonisation et de normalisation s'apparentant à un processus d'adhésion obligatoire plutôt qu'à une adhésion volontaire. Il s'agit d'une exigence internationale plutôt qu'une norme internationale à laquelle les pays réticents ne pourront, pour toujours, y déroger.

Même dans la perspective d'une adhésion volontaire, l'on peut imaginer qu'un pays faisant l'objet d'un RONC et qui divulgue publiquement sa non-conformité aux normes ne puisse s'attirer les sanctions de la communauté internationale ne serait-ce que sous la forme d'une désapprobation, d'un mauvais classement ou d'une mauvaise notation des marchés<sup>68</sup>. Par conséquent, l'on peut mieux comprendre les appréhensions de certains pays en développement qui affichent le sentiment d'avoir été marginalisés dans le processus d'élaboration de ces normes et leur réticence à adhérer à ce processus.

## **B. Le système budgétaire algérien dans l'optique du cadre PEFA :**

Le programme PEFA (*Public expenditure and financial accountability*) est un partenariat multi-bailleurs regroupant la Banque mondiale, la Commission européenne, le Ministère britannique du développement international, le Secrétariat d'État suisse aux affaires économiques, le Ministère français des affaires étrangères, le Ministère royal des affaires étrangères de Norvège et le Fonds monétaire international. Le Secrétariat du PEFA est situé dans les locaux du siège de la Banque mondiale à Washington<sup>69</sup>.

Lancé en décembre 2001, ce partenariat se propose de se substituer à des instruments d'évaluation des finances publiques jusqu'alors fragmentés, partiels et formant souvent des doublons. Il a pour objectif de rendre les pays partenaires à même d'évaluer, en matière budgétaire, la situation des dépenses publiques et les systèmes de contrôle des comptes. Conçu initialement pour les pays en voie de développement et en transition recevant de l'aide des bailleurs de fonds, le cadre PEFA s'est graduellement imposé pour s'ériger aujourd'hui comme le cadre commun d'évaluation des systèmes des finances publiques de par le monde.

Pour ce faire, le cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques identifie six dimensions essentielles d'un système de gestion des finances publiques transparent et organisé<sup>70</sup> : i) crédibilité du budget, ii) exhaustivité et transparence, iii) budgétisation fondée sur les politiques nationales, iv) prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget, v) comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers, et vi) la surveillance et la vérification externes.

Le programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière PEFA est mis en œuvre au moyen du cadre d'évaluation de la performance des systèmes de gestion des finances publiques dit « Cadre PEFA » lequel cadre a été mis au point sur la période 2003-2005 et officiellement lancé en juin 2005<sup>71</sup>. Les évaluations menées

au titre du cadre PEFA donnent lieu à un rapport d'évaluation dit rapport sur la performance de la gestion des finances publiques (PFM-PR)<sup>72</sup>.

Le cadre PEFA est devenu aujourd'hui l'outil d'analyse de la gestion des finances publiques le plus largement utilisé dans le monde, avec plus de 398 évaluations réalisées dans plus de 149 pays<sup>73</sup>. Environ 90% des pays à faible revenu et 75% des pays à revenu intermédiaire ont déjà fait l'objet d'une évaluation PEFA et le nombre des évaluations répétées a atteint plus de 50 opérations finalisées<sup>74</sup>.

Sur un programme financé par l'Union européenne et suivant une demande de prestation n° 2010/0364, une évaluation de la performance de la gestion des finances publiques algériennes a été mise en œuvre durant l'année 2010 sanctionnée par un rapport d'évaluation établi le mois de juillet 2010<sup>75</sup> et dont les résultats sont structurés autour des deux axes suivants :

**Le premier axe concerne l'évaluation synthétique de la performance de la gestion des finances publiques :** En matière de **crédibilité du budget**, l'évaluation PEFA souligne que le montant des dépenses autorisées est globalement utilisé à plus de 85%. En matière de **d'exhaustivité et de transparence**, l'évaluation PEFA relève la nécessité de mettre en œuvre une classification budgétaire fonctionnelle et déplore l'accès très limité du public aux informations sur le budget de l'Etat et sur son exécution. L'examen de la **budgetisation fondée sur les politiques nationales** fait ressortir que celles-ci ne sont pas retracées en objectifs déclinés en programmes pluriannuels.

En matière de **prévisibilité et de contrôle de l'exécution du budget**, l'évaluation déplore le caractère excessivement confidentiel des rapports de l'IGF et de la Cour des comptes. En l'absence de tels rapports, il n'a pas été permis d'évaluer le degré de vérification des contrôles internes assurés par les services eux-mêmes. Quant à la dimension relative à la **comptabilité, à l'enregistrement des informations et rapports financiers**, le cadre PEFA souligne le retard qui caractérise l'établissement des comptes de fin d'exercice et qui ne permet pas de mettre en œuvre la loi de règlement budgétaire dans les délais requis. Enfin, en matière de **surveillance et vérification externe**, il est notamment reproché au système algérien la non-conformité du statut de la Cour des comptes aux normes INTOSAI<sup>76</sup> mais également la non-publication de ses rapports de vérification et de son rapport annuel d'activités alors même que la loi le prévoit.

**S'agissant du deuxième axe se rapportant à l'évaluation de l'incidence des faiblesses de gestion des finances publiques :** l'ensemble des faiblesses ainsi relevé engendre bien entendu des répercussions importantes sur le système de gestion des finances publiques algérien, au nombre desquelles, le cadre PEFA cite notamment i) l'usage inconsidéré des

comptes spéciaux du Trésor, ii) la difficulté de la surveillance et le contrôle de l'utilisation des fonds induit par le manque d'une information synthétique et exhaustive, en temps réel sur l'exécution du budget et iii) l'entame de la crédibilité de la gestion publique induite par le retard de l'examen des comptes par la Cour des comptes et la déresponsabilisation des administrations résultant de l'absence de sanctions.

Ce constat pour le moins sévère n'empêche pas de relever qu'à l'instar des RONC, le programme PEFA soulève certaines problématiques quant à sa conception, sa mise en œuvre et les suites réservées aux diagnostics établis. Comme les RONC, le programme PEFA n'est mis en œuvre que sur la volonté du pays concerné à y adhérer et à y soumettre, pour diagnostic, son système de gestion des finances publiques. Le cadre PEFA peut être critiqué pour sa rigidité en ce sens où il s'applique uniformément à tous les pays sans distinction de la région géographique ou le niveau de développement du pays évalué.

Cependant, à l'opposé des RONC qui évitent scrupuleusement d'attribuer des notes aux pays évalués, le processus d'évaluation retenu au titre du PEFA repose principalement sur un système de notation développé à cette fin. Ceci constituerait une entrave à l'appropriation par certains pays du cadre PEFA de crainte de se voir attribuer des notes médiocres alors même que les évaluations PEFA sont utilisées systématiquement par les bailleurs de fonds.

La problématique de légitimité peut être plus prononcée dans le cas du cadre PEFA que dans le cadre des RONC. En effet, si les normes et codes sont discutées dans le cadre des assemblées du FMI et de la Banque mondiale avec un droit de regard conféré à l'ensemble des pays membres, le cadre PEFA n'est conçu que par une poignée de technocrates et n'est soutenu que par un nombre restreint de bailleurs<sup>77</sup>.

La question de la mondialisation des normes et des bonnes pratiques en matière budgétaire et financière suscite en effet des appréhensions de légitimité d'un tel processus car, comme le souligne le professeur BOUVIER, c'est « dans un cadre externe au système politique que se créent des normes financières publiques qui ne sont pas que de simples techniques mais qui reflètent et engendrent un type de lien social autrement dit un mode d'organisation de la société. On est là en présence d'une délocalisation de la production des normes ainsi que d'une confusion des niveaux de pouvoirs qui pose la question de la légitimité des sources de ces nouvelles normes »<sup>78</sup>.

### **C. Le système budgétaire algérien dans l'optique de l'enquête sur le budget ouvert :**

L'Enquête sur le budget ouvert (EBO) de l'*International budget partnership* IBP<sup>79</sup> est une évaluation indépendante, comparative et régulière de la transparence du budget et de la

participation aux processus budgétaires dans 115 pays à travers le monde<sup>80</sup>. La sixième édition de l'enquête sur le budget s'est déroulée en 2017 où l'Algérie enregistre des notes médiocres :

*En matière de transparence budgétaire*, l'indice sur le budget ouvert attribue à l'Algérie une note de 03 sur 100 avec une appréciation sans équivoques, « **le Gouvernement algérien met à la disposition du public très peu d'informations budgétaires** », cette note lui vaut un classement peu reluisant, un 104<sup>ème</sup> rang sur le plan mondial sur 115 pays évalués<sup>81</sup>.

La mesure de la transparence budgétaire est effectuée à l'aide de 109 indicateurs qui évaluent dans quelle mesure le Gouvernement met à la disposition du public les huit documents budgétaires clés. Ainsi, ressort-il de cette évaluation que quatre rapports parmi les huit nécessaires au cycle budgétaire ne sont pas produits, il s'agit du rapport d'audit, du rapport de fin d'année, de la revue de milieu d'année et du budget citoyen. S'agissant des quatre autres rapports clés, l'enquête cite que le rapport préalable au budget n'est produit qu'à des fins internes, le projet de budget de l'exécutif ne contenant que des informations minimales, le budget approuvé ne fournissant que des informations limitées et que très peu de rapports en cours d'année sont établis.

**C'est en matière de participation du public au cycle budgétaire** que l'Algérie enregistre sa plus piètre prestation. L'enquête sur le budget ouvert 2017, lui attribue une note de 0, « **Le gouvernement algérien ne fournit au public aucune opportunité de participer au processus budgétaire**<sup>82</sup> ». Les possibilités offertes au public pour participer au cycle budgétaire sont inexistantes que ce soit au niveau du pouvoir exécutif, du pouvoir législatif ou de la Cour des comptes.

**Quant au contrôle budgétaire**, l'enquête sur le budget ouvert 2017 qualifie « **de faible** » le pouvoir de contrôle du Parlement et de la Cour des comptes. Le pouvoir de contrôle du Parlement est qualifié de *limité* pendant la phase de planification et de *faible* pendant la phase d'exécution, il reçoit une note de 31 sur 100. Qualifié également de faible, le pouvoir de contrôle de la Cour des comptes est sanctionné par une note de 34 sur 100<sup>83</sup>.

En définitive, les performances de l'Algérie dans l'enquête sur le budget ouvert renseignent qu'elle est en deçà de la moyenne internationale. Plus encore, les scores obtenus s'avèrent mêmes inférieurs à la moyenne des pays de même stature de la région MENA. Des améliorations sont effectivement relevées au terme de l'enquête 2015<sup>84</sup> mais qui paraissent encore insuffisantes pour redorer le blason des pratiques budgétaires nationales. Pourtant, certaines améliorations n'exigent pas des efforts surhumains ou dispendieux plus qu'ils n'exigent une volonté d'ouverture. « Il s'agirait plus d'un manque de pratique de communication que d'une culture du secret » relevait l'évaluation PEFA<sup>85</sup>, « car le ministère

des Finances dispose, en interne, d'un ensemble d'informations fiables conforme aux normes internationales<sup>86</sup> ».

### **Conclusion :**

A l'opposé de l'enquête sur le budget ouvert qui ne bénéficie pas d'un cadre institutionnel lui permettant de s'imposer comme un réel vecteur de changement, l'influence des RONC et du cadre PEFA, du fait que ces instruments bénéficient de l'appui des organisations de *Bretton Woods*, semble plus prononcée.

Cette influence transparait plus clairement en Algérie dans les configurations de la LOLF où l'effort d'ordonnancement de la procédure budgétaire et notamment des comptes spéciaux du Trésor<sup>87</sup> porte bien l'empreinte d'une réponse à l'une des revendications essentielles du RONC budgétaire Algérie<sup>88</sup>, de l'enquête AAP<sup>89</sup> de la Banque mondiale<sup>90</sup> et de l'évaluation faite par le cadre PEFA<sup>91</sup>.

Au déficit de transparence longtemps décrié par les différentes évaluations internationales du système financier public algérien, la LOLF en fait son cheval de bataille en érigeant la transparence comme moteur essentielle de la réforme<sup>92</sup>. En effet, les finances publiques sont, comme le souligne si bien le professeur SAIDJ, alimentées par tous, gérées pour tous et doivent donc être connues de tous<sup>93</sup>.

Sur le fondement de cette exigence, le mot d'ordre de transparence est érigé en motivation générale ayant présidé à la révision de la structure de la loi de finances, à la suppression des charges communes, taxées d'opaques et de chapitres réservoirs<sup>94</sup>, et à l'enrichissement des documents accompagnant le projet de loi de finances car dans un Etat répondant au principe de transparence, c'est-à-dire où le secret devient l'exception du mode d'exercice de l'action publique<sup>95</sup>, la transparence « ne peut être organisée que de façon institutionnelle »<sup>96</sup>.

La pression internationale n'est donc pas en matière de finances publiques, du moins dans le cas algérien, ouvertement affirmée et assumée. Il s'agirait plutôt d'une internationalisation quasi-imperceptible, s'inscrivant par étape et sur une longue période en prenant la forme tantôt d'une standardisation, tantôt d'une normalisation suivant un processus de prosélytisme ou tout simplement d'un mimétisme institutionnel.

**BIBLIOGRAPHIE:**

<sup>1</sup>Article 73 de la loi organique relative aux lois de finances.

<sup>2</sup> *Ibid.*, Art 71 et 86.

<sup>3</sup> *Ibid.*, Art 23 et 28.

<sup>4</sup> *Ibid.*, Art 65.

<sup>5</sup> *Ibid.*, Art 88-2.

<sup>6</sup> *Ibid.*, Art 5.

<sup>7</sup> *Ibid.*, Art 79.

<sup>8</sup> Francq MORDACQ, (« un premier bilan de la LOLF 5 ans après sa mise en œuvre », *Revue française de Finances Publiques*, n° 116 du 01 novembre 2011, p. 83) soulignait en effet que la LOLF est une addition de plusieurs réformes portées dans un seul texte : « La LOLF est en effet **une addition de plusieurs réformes** que le Parlement a souhaité inscrire dans le même texte, là où d'autres pays ont procédé par étapes, sans texte ou ne mettant en œuvre qu'une partie des réformes françaises ».

<sup>9</sup> Frank MORDACQ, *La LOLF : Un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'Etat*, Paris : L.J.D.J, 2006, p.16.

<sup>10</sup> Farhana AKHOUNE, *Le statut du comptable en droit public financier*, dirigée par Michel BOUVIER, L.J.D.J Lextenso éditions, p. 10.

<sup>11</sup> Ce mouvement concerne également les collectivités territoriales et les Etats fédérés dans les Etats de type fédéral.

<sup>12</sup> C'est ainsi que sous l'effet des pressions internationales, le Gouvernement avait invoqué, pour la première fois l'article 17 de la loi organique régissant l'organisation et le fonctionnement des deux chambres du Parlement ainsi que leurs relations fonctionnelles avec le Gouvernement dont les dispositions confèrent au Gouvernement le droit de faire valoir, lors du dépôt d'un projet de loi donné, son caractère urgent. Le ministre de la Justice soutenait (Dépêche APS, le samedi, 31 janvier 2015) que le texte de loi modifiant et complétant la loi n° 05-01 relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, « revêt un caractère urgent en raison de son lien avec les engagements internationaux du pays. » En effet, l'amendement en question se devait de prévoir la mise en place des mécanismes préconisés par les conventions internationales et les résolutions du Conseil de sécurité, particulièrement les résolutions 1267 et 1373 et les recommandations du Groupe d'action financière (GAFI).

<sup>13</sup> L'accord de prêt entre l'Algérie et la Banque mondiale prévoyait un financement à hauteur de 23 millions de dollars pour la mise en place de la réforme des systèmes budgétaires.

<sup>14</sup> Les cas où cette normalisation est imposée est notamment valable pour les pays en développement. Cette imposition trouve une application bien plus clairement affichée lorsque ces pays se trouvent tributaires de l'aide financière des bailleurs de fonds. M. BENIDIR (« *Le pilotage des finances publiques algériennes vers l'idéologie de la performance : un processus inachevé*, thèse de doctorat en finances publiques et fiscalité, dirigée par DEBARD (T.)- Lyon : université Jean Moulin (Lyon 3), 2013, p. 220.) a eu à relever cet état de fait en soulignant que « ... Les pays en développement sont tributaires des mécanismes imposés par les institutions internationales en l'absence d'une volonté réelle exprimée par les Gouvernements en place ». C'est dans ce sens que M. A. BENNANI (« budget de résultats: quelles perspectives ? », *Revue française de Finances Publiques*, n° spécial Maroc du 01 avril 2011, p. 13) aborde la question de la vulgarisation de la réforme aux pays en développement en soulignant que « La réforme s'est, enfin, répandue progressivement dans les pays en voie de développement souvent sous l'impulsion des institutions financières internationales ».

<sup>15</sup> La transparence des finances publiques est définie par le FMI comme étant « le souci de faire connaître ouvertement au public les activités budgétaires passées, présentes et futures de l'État, ainsi que la structure et les fonctions des organes gouvernementaux qui déterminent la politique et les résultats budgétaires. Cette transparence permet que le débat public ait lieu sur la base d'informations plus solides; elle renforce en outre la responsabilisation et la crédibilité des pouvoirs publics », FMI, *factsheet*, « Par quels moyens le FMI encourage-t-il la transparence des finances publiques? », mis à jour à mars 2019. Document disponible en ligne à l'adresse : <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/pdf/fiscalf.pdf>, consulté en date du 04 décembre 2019.

Pour D. BOULEY, la transparence des finances publiques « est un facteur déterminant du développement économique et de la stabilité financière ». Dominique BOULEY, « Les standards internationaux de la bonne gouvernance selon le FMI », dans Michel BOUVIER (dir.), *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, actes de la IV<sup>e</sup> Université de printemps de Finances Publiques, Paris : L.J.D.J, 2009, p. 16.

<sup>16</sup> Michel BOUVIER, « Les normes financières publiques internationales : quelle légitimité ? », dans *Revue française de Finances Publiques*, n° 119 du 01 septembre 2012, p. 5.

<sup>17</sup> Michel BOUVIER, « Repenser et reconstruire les finances publiques de demain », dans Michel BOUVIER (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, actes de la 1<sup>re</sup> Université de printemps de finances publiques du GERFIP*, Paris : L.J.D.J 2004, p. 3-8.

<sup>18</sup> La normalisation au niveau des entreprises utilisant des labels et des normes avec des processus de certification. Selon la norme NF EN 45020 de 2007 « vocabulaire de la normalisation », la norme est définie comme étant « un document établi par consensus, qui fournit, pour des usages communs et répétés, des règles, des lignes directrices ou des caractéristiques, pour des activités ou leurs résultats, garantissant un niveau d'ordre optimal dans un contexte donné ». L'Organisation internationale de normalisation ISO, premier producteur mondial de normes internationales volontaires avec 19500 normes internationales, définit les normes internationales comme étant « des rouages indispensables. Elles établissent des spécifications de premier ordre pour les produits, les services et les systèmes dans une optique de qualité, de sécurité et d'efficacité ». <http://www.iso.org/iso/fr/home/about.htm>, consulté en date du 04 octobre 2019.

Par ailleurs, la normalisation internationale appliquée aux entreprises se distingue par un processus de vérification de la conformité qui sert à démontrer que le produit, le service ou le système réponde aux exigences d'une norme par le biais d'une certification, des essais ou d'une inspection.

<sup>19</sup> Le code de bonne pratique en matière de transparence des finances publiques est axé sur quatre (04) points principaux : définition claire des attributions et des responsabilités, des processus budgétaires ouverts, l'accès du public à l'information et la garantie d'intégrité des informations.

<sup>20</sup> Le guide pour la transparence des recettes des ressources naturelles applique les principes retenus au titre du code de bonne pratique à la série de problèmes particuliers que peuvent affronter les pays qui tirent une grande partie de leurs recettes des ressources naturelles.

<sup>21</sup> Le manuel sur la transparence des finances publique décrit plus en détail les principes et les pratiques contenus dans le code. Ce dernier ainsi que le manuel ont fait l'objet de révision en 2014.

<sup>22</sup> Les meilleures pratiques de l'OCDE en matière de transparence budgétaire de 2001 ont été englobées et actualisées par les dix principes de la gouvernance budgétaire ayant fait l'objet en date du 18 février 2015 de la recommandation du Conseil de l'OCDE sur la gouvernance budgétaire. Cette recommandation est disponible en ligne sur le site : <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-du-conseil.pdf>, consulté en date du 04 octobre 2019.

<sup>23</sup> Sur le rôle de la Banque mondiale dans la promotion de la bonne gouvernance en finances publiques, nous renvoyons à Catherine LAURENT, « Les standards internationaux de la bonne gouvernance selon la Banque Mondiale », dans Michel BOUVIER (dir.), *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, actes de la IV<sup>e</sup> Université de printemps de Finances Publiques, Paris : L.J.D.J, 2009, p. 23-32.

<sup>24</sup> Le Groupe Banque mondiale a consacré 7.8 % de ses prêts à améliorer la gouvernance du secteur public. Source : Banque mondiale, rapport annuel 2015, p. 59, document disponible en ligne : <file:///C:/Users/BMarch%20C3%A9/Downloads/WBAnnualReport2015FR.pdf>, consulté en date du 11 novembre 2019.

<sup>25</sup> International Standards of Supreme Audit Institutions.

<sup>26</sup> International Public Sector Accounting Standards. Inspirées des IFRS (*International Financial Reporting Standards*) édictées par l'*International Accounting Standards Board* (IASB), les normes IPSAS sont produites dans le but de favoriser l'amélioration de la qualité, la cohérence et la transparence de l'information financière du secteur public dans le monde entier. Pour ce faire, l'IPSAS Board œuvre à l'acceptation et la convergence internationale à l'IPSAS.

<sup>27</sup> La modernisation de la gestion publique en général s'explique, selon D. LAMARZELLE (« Le management public en Europe », *Europa*, janvier 2008, p. 3.), par trois raisons essentielles : « la contrainte budgétaire, le souci d'une utilisation plus efficace de l'argent public et l'impératif de transparence de l'action administrative ».

<sup>28</sup> Edward ARKWRIGHT, Christian de BOISSIEU, Jean-Hervé LORENZI et Julien SAMSON, *Économie politique de la LOLF*, Rapport, Paris : La Documentation française, 2007, p. 82.

<sup>29</sup> Frank MORDACQ, « un premier bilan de la LOLF 5 ans après sa mise en œuvre », art. cité, p. 93.

<sup>30</sup> Pascal JAN, « La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances ou l'entrée en scène de la culture de performance et de résultat », *Petites affiches*, n° 146, 25 juillet 2005, p. 8.

<sup>31</sup> Souligné dans un rapport de la Cour des comptes intitulé : *La mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives*, novembre 2011, p. 9.

<sup>32</sup> La réforme de l'Etat par le budget est l'une des formes récentes de réforme de l'Etat. Frank MORDACQ (*La réforme de l'Etat par l'audit*, Paris : L.G.D.J, 2009, 203 p.) souligne que la réforme de l'Etat par le budget fait suite à plusieurs autres formes de réforme dont celle de la réforme par la rigueur, par la gestion, par la simplification, par le transfert ou plus récemment la réforme par l'audit.

<sup>33</sup> Frank MORDACQ, « un premier bilan de la LOLF 5 ans après sa mise en œuvre », art. cité, p. 93.

<sup>34</sup> Jean-Michel EYMERI-DOUZANS, « Les stratégies de réforme administrative en Europe », art. cité, p. 118.

<sup>35</sup> Michel BOUVIER, (« Crise des finances publiques et refondation de l'Etat », *RFFP*, 01 Avril 2010, p. 41) souligne ce mouvement d'universalisation de la gestion axée sur les résultats en ces termes : « Il est par conséquent indispensable de poursuivre une logique gestionnaire car elle demeure une des réponses essentielles à la crise, un moyen d'y résister et de consolider l'avenir. D'ailleurs, il s'agit d'un processus à la fois long dans le temps et maintenant largement étendu dans l'espace international. La nouvelle gestion publique, ou plutôt la **nouvelle gouvernance financière publique**, est un phénomène qui paraît inéluctable. Si l'on y regarde de près, on a affaire à une logique, à une culture, qui est née il y a plusieurs décennies et qui s'étale maintenant à la surface du globe ».

<sup>36</sup> Michel BOUVIER, « Repenser et reconstruire les finances publiques de demain », art. cité, p. 3.

<sup>37</sup> Marie-Christine ESCLASSAN, « Le modèle français de finances publiques à l'épreuve de l'internationalisation du droit et de la politique », dans Michel BOUVIER (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, actes de la 1<sup>re</sup> Université de printemps de finances publiques du GERFIP*, Paris : L.J.D.J 2004, p. 362.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 368.

<sup>39</sup> Marie-Christine ESCLASSAN, « Un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers publics à la nouvelle gestion publique », *Revue française de Finances Publiques* n°101, mars 2008, p. 31.

<sup>40</sup> Christopher POLLITT, « Réforme de la gestion publique : connaissance du contexte et expérience internationale », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol.3, n°3, p. 145.

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 138.

<sup>43</sup> Christopher POLLITT, « Réforme de la gestion publique : connaissance du contexte et expérience internationale », art. cité, p. 149.

<sup>44</sup> Michel BOUVIER, « Le pilotage des réformes financières publiques face aux crises », dans BOUVIER (M.), (dir.), *Quel pilotage des réformes en finances publiques au Maroc et en France?* Actes du 7<sup>e</sup> colloque international de Rabat, L.J.D.J, 2013, p. 15.

<sup>45</sup> Pierre CLICHE, *gestion budgétaire et dépenses publiques : description comparée des processus, évolutions et enjeux budgétaires du Québec*, Presses de l'Université du Québec 2009, p. 28.

<sup>46</sup> Jean-Michel EYMERI-DOUZANS, « Les stratégies de réforme administrative en Europe : essai d'évaluation comparative », *loc. cit.*

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 126.

<sup>48</sup> Ian LIENERT, « Existe-t-il un modèle standard de gestion publique ? », dans Michel BOUVIER (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, actes de la 1<sup>re</sup> Université de printemps de finances publiques du GERFIP*, Paris : L.J.D.J 2004, p. 120.

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> Christopher POLLITT, *ibid.*, p. 150.

<sup>51</sup> Abdelhak LAMIRI, *La décennie de la dernière chance, émergence ou déchéance de l'économie algérienne*, Alger : CHIHAB Editions, 2013, p. 21.

<sup>52</sup> Allen SCHICK, "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms" *The World Bank Research Observer*, vol. 13, no. 1 (February 1998), p. 127.

<sup>53</sup> Mohamed MOINDZE, « Le Parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement », art. cité, p. 18.

<sup>54</sup> Gabriel MIGNOT, « le contrôle externe des finances publiques en France : à propos de quelques défis actuels », *Petites affiches*, 17 septembre 1997, n° 112, p. 23.

<sup>55</sup> Christopher POLLITT, « Réforme de la gestion publique : connaissance du contexte et expérience internationale », art. cité, p. 151.

<sup>56</sup> Le FMI et la Banque mondiale ont reconnu et adopté douze normes divisées en trois groupes ainsi qu'il suit : le premier groupe porte sur la **Transparence des politiques et activités des pouvoirs publics qui contient trois normes : Transparence des données, Transparence budgétaire, et Transparence des politiques monétaire et financière.**

**Le deuxième groupe de normes porte sur la Réglementation et le contrôle du secteur financier :** Les normes de ce type, au nombre de trois concernent le **contrôle bancaire, la réglementation des valeurs mobilières et le contrôle des assurances.**

**Le troisième groupe porte quant à lui sur l'infrastructure institutionnelle et des marchés :** Les normes se rapportant à ce domaine, au nombre de six, sont élaborées par des organismes de normalisation spécialisés avec le concours du FMI et de la Banque mondiale : **résolution des crises et garantie des dépôts, Insolvabilité et droits des créanciers, gouvernance d'entreprise, comptabilité et vérification des comptes, système de paiement, compensation et règlement, intégrité des marchés.** Source : <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/pdf/scf.pdf>, consulté en date du 10 décembre 2019.

<sup>57</sup> Normes et codes : le rôle du FMI, IMF factsheet URL : <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/sc.htm>, consulté en date du 18/12/2019.

<sup>58</sup> En adhérant aux codes et normes et en se prêtant volontairement aux évaluations sur le degré de leur observation, les pays en question contribuent à l'instauration d'un climat de confiance en envoyant des signaux forts aux investisseurs potentiels quant à la transparence et la prévisibilité de leurs pratiques dans la gestion des affaires publiques. Pour le FMI et la Banque mondiale, cet exercice constitue un confortement de leurs rôles respectifs dans la surveillance du système financier international et l'assistance au développement économique durable en ce que l'établissement et la diffusion de données aussi variées que diverses permettent de suivre l'évolution de l'économie et la régulation des marchés.

<sup>59</sup> Evaluation du dispositif LBC/FT: *manuel à l'intention des pays et des évaluateurs*, p. 36, GAFI, février 2009.

<sup>60</sup> Source : <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/pdf/scf.pdf>, consulté en date du 04 décembre 2019.

<sup>61</sup> Les rapports y afférents sont publiés sur le site du FMI à l'adresse : <http://www.imf.org/external/NP/rosc/rosc.aspx>

<sup>62</sup> IMF, *Algeria: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module, report n° 05/68, february 2005*, p 26. Document disponible en langue anglaise sur le site du FMI à l'adresse suivante: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr0568.pdf>, consulté en date du 05 décembre 2019.

<sup>63</sup> Devenu l'article 141 sous la révision constitutionnelle du mois de mars 2016.

<sup>64</sup> Dominique BOULEY, « Les standards internationaux de la bonne gouvernance selon le FMI », art. cité, p.22.

<sup>65</sup> Normes et codes : le rôle du FMI, avril 2001 : [www.imf.org](http://www.imf.org), consulté en date du 04 décembre 2019.

<sup>66</sup> L'application des normes dans certains de leurs aspects nécessite au préalable le retour aux fondamentaux de la gestion publique, c'est-à-dire, favoriser d'abord une mise à niveau du cadre institutionnel et juridique dans lequel sont conduites les affaires publiques. Si la norme relative à la diffusion des données se donne pour but de permettre un débat public sur la conduite des affaires publiques et pour que les RONC puissent donner lieu à ce débat, il faut qu'il y ait, tout d'abord, possibilités de débat en amont du processus. Or, dans certains pays, les systèmes mis en place ont vocation à verrouiller tout débat public intéressant la gestion et la gouvernance des affaires publiques.

<sup>67</sup> Rapport d'activité du Groupe d'Action Financière GAFI pour 2001, p. 26.

<sup>68</sup> Les RONC sont également utilisés par les marchés, voir le rapport d'activité du GAFI pour 2001, p. 28. Cf., également, Alexandra DIMITRIJEVIC, « La place des agences de notation au sein du système financier », *Revue française de Finances Publiques*, 01 février 2012 n° 117, p. 189. L'auteur estime que la principale limite de la notation proviendrait du caractère inapproprié de son utilisation.

<sup>69</sup> Voir [www.pefa.org](http://www.pefa.org), consulté en date du 04 septembre 2019.

<sup>70</sup> « Ces aspects fondamentaux sont déterminés sur la base de ce qui est à la fois souhaitable et réalisable de mesurer et définissent la nature et la qualité des éléments clés d'un système de gestion des finances publiques tels qu'ils ressortent de la série des indicateurs de haut niveau ». Voir PEFA, *Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques*, op.cit., p. 2.

<sup>71</sup> Le cadre PEFA : cinq années de mise en œuvre, [www.pefa.org](http://www.pefa.org), consulté en date du 04 septembre 2019.

<sup>72</sup> Ce rapport présente, dans son analyse, une évaluation fondée sur plusieurs éléments et indicateurs constituant un schéma complet de l'ensemble des opérations de gestion des finances publiques dans un pays. Il est accompagné par un ensemble d'indicateurs qui se focalisent en particulier sur les indicateurs de haut niveau, mais la série d'indicateurs dans son ensemble est centrée sur les recettes et les dépenses prises en compte dans le budget de l'Etat. Les indicateurs de haut niveau au nombre de vingt-huit (**28**) se répartissent eux-mêmes en trois (**03**) catégories : **i**) les résultats produits par le système de gestion des finances publiques qui se concentrent sur les résultats du système (recettes-dépenses), **ii**) les spécificités transversales des systèmes de gestion des finances publiques qui concernent la transparence et l'exhaustivité du système de gestion et **iii**) le cycle budgétaire qui mesure la performance des systèmes, processus et institutions budgétaires. Ces critères et indicateurs s'inspirent des **16** indicateurs de suivi des dépenses des PPTE, du code de transparence budgétaire du FMI et d'autres normes internationales.

<sup>73</sup> Statistiques relevées sur le site du secrétariat du cadre PEFA à l'adresse : <https://www.pefa.org/fr/node/1229>, consulté en date du 17 novembre 2019.

<sup>74</sup> Rapport d'évaluation du programme PEFA pour la période 2004-2010. Il faut dire à ce titre, que le cadre PEFA est plutôt victime de sa réussite. Son élargissement et son appropriation par un nombre de plus en plus élevé de Gouvernements ont induit la nécessité d'une gouvernance plus large.

<sup>75</sup> Evaluation de la performance de la gestion des finances publiques, PEFA Algérie, rapport final, juillet 2010.

<sup>76</sup> En anglais, International Organization of Supreme Audit Institutions.

<sup>77</sup> C'est pourquoi, s'est posée avec acuité, la question de la représentativité du comité directeur du PEFA reposant sur un nombre restreint de partenaires limitant, de ce fait, le nombre d'agences, de gouvernements hors OCDE et d'ONG intéressés par la question de la gestion des finances publiques.

<sup>78</sup> Michel BOUVIER, « Les normes financières publiques internationales : quelle légitimité ? », art. cité, p. 5.

<sup>79</sup> En français, le Partenariat budgétaire international.

<sup>80</sup> Réalisée tous les deux ans à partir de 2006, cette évaluation se propose de mesurer la quantité d'informations budgétaires rendues publiques par les gouvernements nationaux, l'implication des citoyens dans les processus budgétaires et la solidité des institutions de contrôle officielles. En fonction

de la quantité d'informations budgétaires rendues publiques issues des données de l'EBO, l'**Indice sur le budget ouvert** (IBO) calcule la note de transparence (de 0 à 100) de chaque pays.

<sup>81</sup> *International Budget Partnership*, « enquête sur le budget ouvert 2015, résumé exécutif », p. 7. Document disponible en ligne à l'adresse : [www.openbudgetsurvey.org](http://www.openbudgetsurvey.org)

<sup>82</sup> *International Budget Partnership*, *Enquête sur le budget ouvert 2017 : Algérie*, p. 1, document disponible en ligne : <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=dz>, consulté en date du 18/12/2019.

<sup>83</sup> L'enquête sur le budget ouvert de 2012 du partenariat budgétaire international (IBP) a été publiée en janvier 2013. L'Algérie enregistrait un score transparence extrêmement faible soit 13 points sur 100 ce qui la classe dans la dernière échelle sur 94 pays évalués parmi les pays qui ne fournissent que peu ou pas d'informations juste avant le Tchad, l'Irak, la Guinée Equatoriale, Fiji et Sao-Tomé-Et-Principe. A l'enquête de 2010, l'Algérie obtenait un score extrêmement faible avec une note de 1 sur 100 ce qui lui conférait un classement au 89<sup>ème</sup> rang sur 94 pays évalués. En 2008, elle était classée au 80<sup>ème</sup> rang sur un total de 86 pays avec un score de 1 sur 100. En 2006 l'Algérie était classée parmi les pays qui fournissent des informations budgétaires minimales aux citoyens soit un score compris entre 40 et 21%.

<sup>84</sup> Selon l'enquête 2015, l'Algérie enregistrait en effet une note de 19/100 en matière de transparence budgétaire alors que le contrôle budgétaire relevait une note de 36/100.

<sup>85</sup> PEFA Algérie, *évaluation de la performance de la gestion des finances publiques*, op. cit., p. 49.

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> La loi organique relative aux lois de finances consent un important effort d'ordonnancement des comptes spéciaux du Trésor tant pas mois de 18 articles (de 41 à 58) sont consacrés à cette matière soit près de 20% des articles de la LOLF. Le consultant, CRC SOGEMA lui-même (Ministère des Finances - Algérie, *projet MSB II : TC*, juillet 2013, p. 5) faisait remarquer que : « les comptes d'affectation spéciale méritent une attention particulière dans la mesure où une gestion laxiste en matière de création et de gestion de ces comptes peut conduire à altérer la transparence du budget ».

<sup>88</sup> A l'issu du RONC budgétaire de l'Algérie réalisé en 2005, les recommandations reposaient sur trois volets essentiels : i) remaniement de la documentation budgétaire afin d'améliorer la qualité des informations fournies au Parlement et au public, ii) promulgation d'une loi organique régissant la législation budgétaire précisant notamment les rôles des différents intervenants dans le processus budgétaire et iii) la modernisation de la classification budgétaire, les contrôles et le cadre comptable. Pour plus de détail, Cf. Fonds Monétaire International, « *Algeria : report on the observance of standards and codes, fiscal transparency module* », rapport n° 05/68, février 2005, p. 3.

<sup>89</sup> La Banque mondiale et le FMI ont mis au point depuis les années 90, une enquête conjointe dite Evaluation et plan d'action (AAP) pour l'évaluation des pratiques budgétaires à travers le monde. L'Algérie a fait l'objet au courant de l'année 2007 de cette enquête.

<sup>90</sup> Les conclusions de l'enquête AAP de la Banque mondiale (Banque mondiale, *Une revue des dépenses publiques*, volume I, 15 août 2007, rapport n° 36270-dz, p. 54) conduite durant l'année 2007 sont sans appel. « 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 ».

<sup>91</sup> L'évaluation PEFA relevait quant à elle des déficiences en matière d'exhaustivité et de transparence (indicateurs PI. 5-10), et l'inadéquation du statut de la Cour des comptes aux normes internationales (indicateurs PI. 26-28). Cf. PEFA Algérie, *évaluation de la performance de la gestion des finances publiques*, op. cit.

<sup>92</sup> Il faut signaler qu'aux termes de l'article 192 de la révision constitutionnelle du 06 mars 2016, la transparence reçoit une consécration constitutionnelle.

<sup>93</sup> Luc SAIDJ, « La place de l'éthique dans le monde contemporain : Ethique et finances publiques », Actes du séminaire sur l'éthique, en hommage aux professeurs Gabriel MONTAGNIER et Abdelkader DJEGHLOUL », Samedi 17 septembre 2011 organisé conjointement par l'Institut d'économie douanière et fiscale d'Alger et l'Université Jean Moulin Lyon 3, p. 37-40.

<sup>94</sup> Avec 678 milliards de dinars en 2019 et 474 milliards en 2018, le budget des charges communes représente le troisième fascicule budgétaire après celui de la Défense nationale et de l'Education nationale, soit un peu plus de 10% des dotations budgétaires de fonctionnement. Assimilé tantôt à un véritable deuxième budget et qualifié tantôt de chapitre réservoir, de caisse noire et d'escroquerie budgétaire, le budget des charges communes a de tout temps été décrié.

<sup>95</sup> Jennifer MARCHAND, « Réflexions sur le principe de transparence », Revue du droit public n° 03 du 01 mai 2014, p. 677.

<sup>96</sup> Luc SAIDJ, « La place de l'éthique dans le monde contemporain : Ethique et finances publiques », art. cité.