

Introduction

Il est désormais vital pour les entités, quel que soit la situation dans laquelle où elles se trouvent, de développer leurs capacités à identifier les changements, même lents et difficiles à repérer.

Pour faire face à la complexité croissante de leur environnement, les organisations publiques performantes ne sont pas restées les bras croisés. Elles ont développé leurs capacités à capter et à réagir rapidement aux évolutions de l'environnement ; d'où la nécessité et l'importance pour elles, d'utiliser des outils de pilotage tels que les tableaux de bord.

A travers ce chapitre, nous allons faire une présentation générale du ministère des finances puis l'inspection générale des finances (IGF) et celle de la direction du budget (DGB). Et Ensuite nous exposerons les grands traits du contrôle budgétaire qui devra être pris au niveau de la DGB. Pour la même raison, on proposera des tableaux de bord en direction des services de l'IGF qui en sont dépourvus. Nous formulerons des recommandations afin d'améliorer ce qui existe actuellement.

Section 1 : Présentation générale de l'organisation

1- Le ministère des finances

Sous l'autorité du chef du gouvernement, le ministre des finances est chargé de la préparation du projet de "budget d'équipement" avant de le soumettre au conseil du gouvernement et au conseil des ministres.

En effet, le ministre des finances en collaboration avec ses services techniques spécialisés en matière budgétaire, joue un rôle de premier plan dans cette phase de préparation du budget d'équipement de l'Etat.

Cette importance du ministre des finances est due à sa double qualité en tant que dépensier comme ses collègues (les autres ministres) et seul encaisseur (la perception des recettes publiques), c'est le ministre de l'équilibre parce qu'il est responsable de l'équilibre général des ressources et des dépenses publiques.

Mais, il est à signaler que sur le plan réglementaire, la loi 84/17 du 7 juillet 1984 notamment ses articles 67 et 68 relatifs à la préparation du projet de loi de finances, ne comporte aucune précision sur l'autorité chargée de la préparation du projet du budget.

Ce vide juridique a été réglé par le décret exécutif 95/54 du 16 ramadhan 1415 du 15 février 1995 fixant les attributions du ministre des finances.

Les attributions du ministre des finances (chef de l'administration financière) peuvent se justifier par les raisons suivantes :

- La première raison est d'ordre juridique (décret 95/55).
- La seconde est de nature pratique parce que le ministre des finances est chargé de garder et de veiller à la bonne gestion des finances publiques d'une manière générale (les dépenses et les recettes)
- La dernière raison est d'ordre matériel : le ministère des finances dispose des moyens humains spécialisés ainsi que des infrastructures implantées sur tout le territoire national.

Pour accomplir ses missions, le ministre des finances est doté d'une grande structure administrative qui se compose de plusieurs directions à savoir :

1. la direction générale du budget (DGB)
2. la direction des études et de la prévision
3. la direction générale de la comptabilité (DGC)
4. la direction générale du trésor (DGT)
5. la direction générale du domaine
6. la direction générale des douanes (DGD)
7. la direction générale des impôts (DGI)
8. la direction générale des relations financières extérieures
9. la direction des opérations budgétaires et des moyens généraux
10. la direction des ressources humaines.

2- présentation de la direction de l'inspection générale des finances

L'inspection générale des finances est composée de grands corps de l'Etat, principalement recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration. Elle est organisée en deux grades (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)¹, administratifs ou politiques, de responsabilité dans le secteur public ou parapublic.

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 publiques²

Ce corps est placé en dehors de la hiérarchie des fonctionnaires du ministère, il est rattaché directement au ministre³

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

1- Organisation et attributions :

A- Organisation (voir annexe N° :2)

Sous l'autorité du ministre chargé des finances, l'IGF est dirigée par un responsable nommé par décret⁴, les fonctions de ce dernier sont décrites par l'article 3 du décret 92.32. qui a été modifié par le décret exécutif n° : 07-272 au 28 novembre 2007, Il doit notamment veiller à l'exécution des travaux de contrôle, d'études et 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'études, chargé du suivi des actions de 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 régionales⁵.

¹ LUC Saidj, Finances Publiques, édition DALLOZ 1995, Paris France, p.58

² LUC Saidj, Finances Publiques, op.cit, p.58

³ Décret n°80.53 du 1-3-1980 portant création de l'IGF art.1

⁴ Décret exécutif n°92.32 du 20-01-1992 portant organisation centrales de l'IGF.art.2

⁵ Décret exécutif n°92.33 du 20-01-1992 fixant organisation et attribution des services extérieurs de l'IGF

L'implantation et la compétence territoriales 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.

A l'instar des structures opérationnelles de contrôle et d'évaluation centrales, 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.¹

3- 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 but social et culturel bénéficiant du concours de l'Etat ou d'organismes publics de manière générale ; toute personne morale bénéficiant de concours financière 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 que des éclaircissements sur un point précis, doivent être recherchés, soit que le ministre des finances ou le gouvernement cherchent à être éclairés 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 procède 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 habilités². Au niveau local, la mise en œuvre de

¹ Décret exécutif n°92.78 du 22-02-1992 fixant les attributions de l'IGF art.2

² Décret exécutif n° 92.78.op.cit.art.5

ce programme est assurée par la direction régionale¹, dont le directeur est chargé de la coordination des missions d'inspection, à la charge de sa direction.

3- Modalités d'exercice du contrôle de l'IGF :

Le contrôle s'exerce en cours et après exécution des opérations. Il porte 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 se livrent à des tournées au cours desquelles elles vérifient, essentiellement² :

- Les conditions d'application de la réglementation financière comptable et des 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 préparatoires et analytiques liés à ses interventions. Un double souci préside à cette organisation, réaliser des vérifications aussi fréquentes que possible et faire à ce que l'inspection puisse remplir véritablement son rôle.³

B- La conduite des vérifications :

Les vérifications des brigades de l'IGF s'effectuent sur pièces et sur place⁴ : C'est-à-dire que l'inspecteur se 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 :

- 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.

4- Présentation de la direction de budget DGB (voir annexe N°:1)

L'organisation actuelle de la direction générale du budget est issue d'une combinaison des structures de l'ex-Direction Générale du Budget et des structures de l'ex-Ministère

¹ Décret exécutif n° 92.33 op.cit.art.4

² Décret exécutif n° 92.78.op.cit.art.9

³ P.LALUMIERE l'inspection des finances PUF 1959 p.108

⁴ décret exécutif n°92.78 op.cit art6

délégué chargé de la planification, (cf. décret exécutif N° 98/40 du 1^{er} février 1998 relatif au transfert des attributions, fonctions et de la gestion des structures, moyens et personnels se rapportant à la gestion du budget d'équipement public de l'Etat).

En termes de missions, la DGB a hérité de toutes les missions dévolues à l'ex-plan en matière de budget d'équipement de l'Etat et de toutes les missions dévolues à l'ex-DGB en matière de budget de fonctionnement de l'Etat.

Cette configuration de la DGB se compose de quatre divisions, cinq directions horizontales, dix directions verticales, deux directeurs d'études, deux inspecteurs, trente cinq chefs d'études et huit sous directeurs. De plus, chaque chef d'études est assisté de deux chefs de projets ou deux chargés d'études et chaque sous directeur de deux à trois chefs de bureaux ; Ceci pour souligner l'importance de l'encadrement que renferme la DGB actuelle.

Cette organisation qui est en réalité une juxtaposition des deux organigrammes des deux entités qui ont été fusionnées, n'a pas permis d'atteindre les objectifs escomptés notamment, une approche unifiée en matière d'instruments des dépenses du budget de l'Etat (équipement - fonctionnement) .

Au plan organique, l'intégration de la dépense budgétaire n'est toujours pas effective étant donné que le traitement de la dépense budgétaire demeure toujours séparé.

Pour prendre en charge les objectifs d'unification des budgets d'équipement et de fonctionnement et des réformes, l'organisation de la DGB s'articule autour des principes suivants :

1. l'unification de la dépense d'équipement et de fonctionnement du budget de l'Etat au niveau de la cellule "sous direction" ;
2. renforcer d'une manière substantielle les structures de type horizontal pour :
 - i. ajuster dans les meilleurs délais, les instruments et les procédures du budget de l'Etat ;
 - ii. encadrer et orienter dans les délais les différents intervenants dans le budget de l'Etat ;
 - iii. assurer un suivi et une évaluation permanente de la dépense publique
 - iv. établir les synthèses et les consolidations.
 - v. la prise en charge des tâches sectorielles par groupes homogènes afin d'entretenir la cohérence sectorielle au niveau de la direction.
 - vi. la prise en charge de dossiers spécifiques (permanents ou ponctuels) par des directeurs d'études.
 - vii. l'automatisation du système d'information et la constitution de bases de données
 - viii. la prise en charge de la logistique des services extérieurs de la DGB

Section 2 : le contrôle budgétaire

Dans cette section, nous allons utiliser une méthode basée sur la proposition des styles du contrôle budgétaire (postérieur) au titre d'exemple. L'objectif sera d'inspirer les apports et les intérêts qui pourraient être si ces exemples avaient lieu.

1. le processus et le calendrier budgétaire

1.1- Le cycle budgétaire actuel :

a) La préparation du budget de l'Etat :

La préparation du budget de l'Etat constitue une phase essentielle du processus de son élaboration. Elle est effectuée sous la responsabilité des autorités gouvernementales et fait l'objet d'une série d'études préliminaires et de mises au point successives.

Au moment de la préparation, on peut distinguer trois phases principales : une phase de réflexion autonome, une phase de négociation et de discussions contradictoires et la mise au point définitive du projet de budget de l'Etat.

- **Le choix des perspectives budgétaires :**

La préparation des budgets s'opère dans les différents ministères parmi lesquels le Ministre des Finances joue un rôle très important. La période de l'élaboration administrative est considérée comme la période la plus longue puisqu'elle commence au début du mois de janvier de l'année précédente celle de l'exécution du budget (n-1) et se termine la fin septembre de la même année.

Au premier trimestre de l'année (n-1) débute officiellement la procédure de préparation au niveau de chaque département ministériel et se termine à la conclusion des travaux de détermination des perspectives budgétaires aux environs du mois de mai.

Pour le ministère des finances, la Direction Générale du Budget (DGB) est le principal architecte de l'élaboration de la loi de finances. Elle a pour mission la préparation des prévisions de recettes ainsi que les grandes lignes et l'avant projet de budget en coordination avec d'autres directions du ministère telles que la Direction Générale des Impôts (DGI) et la Direction Générale du Trésor (DGT).

- **Négociation et discussions contradictoires :**

C'est une phase qui se déroule sous la forme de conférences budgétaires regroupant des responsables de la DGB et des représentants des différents départements ministériels. Au cours du deuxième trimestre, tous les ministères doivent adresser à la direction générale du budget les éléments de calcul de crédits nécessaires à la reconduction des moyens prévus au budget précédent, tout en y ajoutant les mesures prévisionnelles nouvelles.

C'est une phase de préparation technique, qui doit s'achever à la fin du mois de juin et permettre d'arrêter le montant de la reconduction des crédits et celui des mesures nouvelles tenant compte des prévisions de recettes envisagées par le gouvernement aux titres de l'année considérée (n+1).

Il convient de préciser également que les premières conférences budgétaires ont pour objet non pas de déboucher sur des décisions, mais d'aboutir à un constat d'accord ou de désaccord sur le budget de reconduction.

• ***La mise au point définitive du projet de budget :***

Les secondes conférences budgétaires sont tenues entre juillet et septembre de l'année (n-1) période durant laquelle la mise au point détaillée du projet de budget est effectuée avant son examen par le Conseil des Ministres.

En effet, cette seconde phase de dialogue vise la mise au point définitive des dépenses et des recettes. En matière de dépenses, ces conférences ont pour objet de mettre au point définitivement les masses de crédits dans la limite du plafond fixé par le chef du gouvernement.

Les mesures acquises ainsi que les mesures nouvelles sont clairement définies et permettront ainsi la préparation des documents budgétaires.

S'agissant des recettes, lors des conférences budgétaires de seconde phase (compte tenu de l'équilibre final retenu, et des ultimes décisions en matière de dépenses), les décisions sur le schéma fiscal définitif (notamment allègement ou relèvement d'impôt) sont prises à l'issue des discussions conjointes entre le Premier Ministre et le Ministre des Finances.

b) Adoption des lois de finances :

A la différence de la préparation, l'adoption du budget de l'Etat, qui constitue la phase juridiquement décisive, est largement réglementée par les textes.

A l'instar des autres textes législatifs, le projet de budget se présente sous la forme d'un projet de loi. Il doit, à cet effet, franchir deux étapes avant son adoption, à savoir :

- L'examen préalable du projet par les commissions parlementaires.
- Discussion et vote du budget devant les instances parlementaires.

L'adoption de la loi de finances fait appel tant aux règles générales du droit parlementaire qu'aux dispositions strictes de la procédure budgétaire.

• ***Le rôle des commissions chargées des finances :***

Les commissions chargées des finances jouent un rôle essentiel dans l'exercice des prérogatives parlementaires en matière budgétaire. Elles sont chargées de préparer les discussions sur le projet de loi de finances. Une fois déposé auprès du Bureau de l'Assemblée, ce projet est mis directement à la disposition de la commission chargée des finances qui a pour mission de procéder à un examen détaillé de son contenu. La documentation assez importante accompagnant le projet de loi de finances va faciliter la mission de la commission en constituant un support et un moyen d'information sur lesquelles porteront les débats de l'Assemblée.

Parmi les documents joints, on trouve le rapport explicatif sur l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives d'avenir faisant ressortir en particulier un état de prévision de recettes en devises exprimées en dinars et leur projet de ventilation en dépenses ;

Les annexes explicatives faisant connaître notamment :

- ✓ Les évaluations par catégorie d'impôt, notamment celle relative aux mesures nouvelles et d'une manière générale les prévisions des produits revenant des autres ressources ;
- ✓ La ventilation par chapitre des dépenses de fonctionnement de services de l'Etat éventuellement accompagnée d'une appréciation sur l'évolution du coût des services ;
- ✓ 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 des taxes parafiscales ;
- ✓ Le projet de loi portant règlement budgétaire de l'exercice n-3.

Préalablement à l'examen de fonds du projet de loi de finances et des documents joints, les commissions parlementaires procèdent à un examen en la forme de ces documents en s'assurant notamment du respect de sa présentation, de la nomenclature et du contenu du tableau de répartition.

Aussi, les membres de la commission ont pour mission d'analyser tous les chiffres avancés dans le projet ainsi que les répartitions des crédits de chaque département ministériel.

La première partie consiste tout d'abord à indiquer les montants globaux des crédits ouverts pour la loi de finances initiale, et le cas échéant de la loi de finances complémentaire, ensuite à indiquer les crédits sur l'année suivante, en signalant toute augmentation ou diminution en déterminant les variations constatées.

La deuxième partie contient un état comparatif des crédits par nature et par chapitre de dépenses pour leurs variations en pourcentage.

Les commissions des finances, après examen du projet de loi de finance, rédigent un rapport sur la politique économique et sociale qui constitue la synthèse des rapports particuliers établis par chaque commission et peuvent, à ce titre, proposer des amendements ou même faire appel à des personnes qualifiées susceptibles d'apporter une contribution de manière à faciliter l'examen et l'étude du projet de loi de finances. Les débats sont ensuite ouverts aux parlementaires pour qu'ils puissent exposer à leur tour les observations et demander, éventuellement, plus d'explications.

• ***Discussion du projet du budget au niveau de la plénière :***

La Constitution de 1996 propose deux formes de procédures concernant les discussions du projet au parlement :

- La procédure d'interpellation.
- La procédure de questions orales et écrites.

La première procédure consiste à permettre aux parlementaires d'interpeller et d'entendre les membres du gouvernement. Cette interpellation peut aboutir à la constitution d'une commission d'enquête lorsque le parlement n'est pas convaincu des réponses.

S'agissant de la deuxième procédure, elle consiste à permettre aux parlementaires d'ouvrir un large débat en saisissant n'importe quel membre du gouvernement en lui demandant de s'expliquer oralement ou par écrit sur tout ce qui relève du projet du budget.

Après avoir été examiné donc, le projet de loi de finances est débattu et voté au niveau des deux chambres en octobre ; novembre et décembre pour être, après signature, être publié au journal officiel à la fin décembre.

c) Phase d'exécution et de contrôle du budget :

On désigne par le terme d'exécution l'ensemble des opérations qui consistent à mettre en œuvre les dispositions de la loi de finances à dater du 1^{er} janvier qui suit son vote définitif et sa promulgation au journal officiel¹.

En Algérie, l'année (n), celle de l'exécution du budget voté par le parlement, débute par une communication des crédits ouverts, sous forme de décrets selon le cas présidentiels ou exécutifs ou de notifications de programmes à travers les décisions d'individualisation de projets. Puis une communication en cascade à tous les ordonnateurs suit sous forme de préparation des fascicules budgétaires des BF et peut prendre plusieurs mois, de janvier à avril.

Quant au contrôle de l'exécution du budget, ce dernier a été ressenti très tôt comme une nécessité primordiale afin d'assurer d'une part le respect de la légalité budgétaire c'est-à-dire la conformité de l'exécution administrative et comptable aux règles de droit, d'autre part celui de l'autorisation budgétaire donnée par le parlement.

Intervenant tantôt a priori, en cours d'exécution ou a posteriori, les contrôles peuvent être classés selon la nature des organes à qui ils incombent, en contrôle administratif ou juridictionnels.

En Algérie, la dernière phase du cycle budgétaire se déroule l'été de l'année (n+1) et l'automne de l'année (n+3). Les comptes administratifs sont présentés à la Cour des Comptes et la loi de règlement doit être déposée à l'Assemblée Nationale.

1.2- Les changements fondamentaux proposés dans le cadre de la réforme :

Pour réaliser la modernisation des systèmes budgétaires, quelques ajustements à ce cycle sont nécessaires et proposés par les experts consultants. En fait, il y aura toujours les mêmes grandes phases d'un cycle budgétaires complet.

Cependant, deux changements fondamentaux affecteront l'ensemble du cycle budgétaire. En premier lieu, le terme « ordonnateur » sera complété par celui de « gestionnaire responsable » pour indiquer que le gestionnaire du programme, sous-programme ou action, celui qui a autorisé pour exécuter les activités, devient responsable de ses résultats ; ce n'est plus l'unique responsabilité du Ministre ou du directeur des moyens.

Ensuite, le deuxième changement fondamental se trouve dans la description des objectifs de chaque phase. L'exécution budgétaire, de purement comptable qu'elle était, revêt dorénavant une autre dimension : celle de l'atteinte de résultats avec ce budget.

2. Le contenu du contrôle budgétaire :

La déduction des écarts se construit sur un algorithme de calculs, nous allons opter pour deux (2) méthodes du contrôle budgétaire². La première conduit à calculer autant d'écarts que des ratios nécessaires pour comprendre les déviations par rapport au budget préalablement établi. L'idée de référence est qu'on a construit un budget pour s'y tenir, et que tous les écarts doivent être expliqués, analysés et corrigés. Cela pour les raisons suivantes :

- Avoir l'information des différents niveaux de la hiérarchie.
- chercher les causes des écarts constatés
- identifier et mettre en œuvre des actions correctives.

¹ M. BOUVIER/ M. ESCLASSAN/ J-P LASSAL. op. cit. p, 262.

² Bureau, livre CG, p :118

La deuxième méthode consiste à faire des analyses et des compléments (graphiques...) pour faciliter notre contrôle.

L'intérêt d'une telle méthode ne résidait pas dans le calcul à proprement de l'écart sur les résultats, mais dans la décomposition qui peut en faite et qui doit permettre de piloter et de maîtriser le fonctionnement.

2.1- phase d'élaboration et processus

Les critiques adressées

Nous remarquons que :

- presque chaque année, les recommandations et les conseils ne s'opèrent pas toujours en amant des travaux de préparation du budget mais en aval juste avant le dépôt du projet au bureau de l'APN.
- Dépenses, en capital, la répartition ne peut être déterminée au moment du vote du budget.
- L'absence, en pratique, d'un suivi d'exécution et à postériori.
- Administrations restructurées par le haut, sans concertation.

Les recommandations

- Une nécessité de l'existence d'un contrôle de gestion comme un agent de concertation et de catalyseur du changement.
- Moderniser tout le processus de la préparation et de l'exécution du budget.
- Renforcer et diversifier les contrôle.

2.2-phase de pilotage :

Le rôle du suivi budgétaire consiste à s'assurer que les objectifs de performance arrêtés lors de la phase d'élaboration soient effectivement atteints.

Le principe de fonctionnement du suivi budgétaire est une confrontation périodique entre des données préétablis (les budgets) et les réalisations pour mettre en évidence des écarts qui doivent appeler des actions correctives.

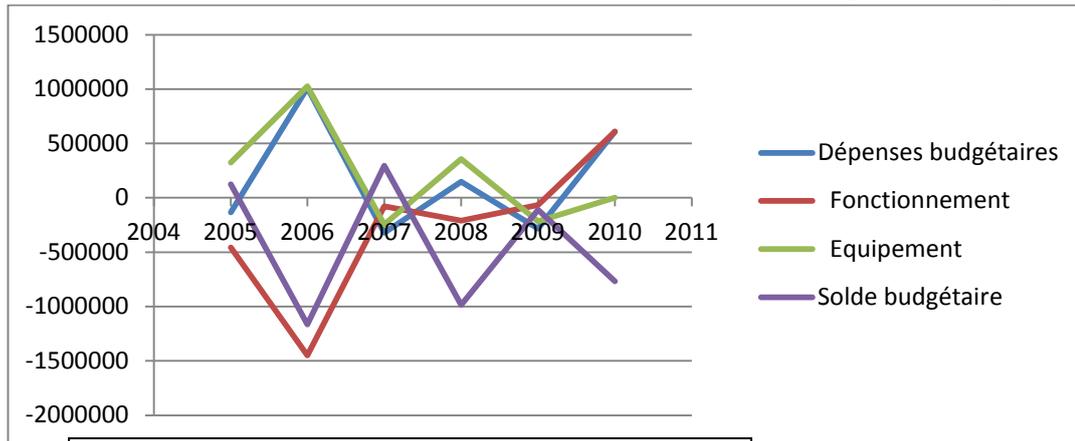
a) L'analyse des écarts

Elle porte sur les écarts relatifs à la consommation des ressources disponibles, et les écarts sur la réalisation des objectifs prévus (crédit alloués). Le tableau suivant résume cette situation : **Tableau N°4: Ecarts constatés sur les recettes et les dépenses budgétaires.**

ANNEES	2008			2009			2010		
	réalisés	prévus (demandé)	Ecarts constaté	réalisés	prévus (lfc)	Ecarts constaté	réalisés	prévus (LFC)	Ecarts constaté
En millions de DA									
Recettes budgétaires	2763000	1924000	-839000	3178718,201	2786600	-392118,2008	3081500	2923400	-158100
Ressources ordinaires	1047600	953800	-93800	1251718,201	1158100	-93618,20079	1245700	1421700	176000
Fiscalité pétrolière	1715400	970200	-745200	1927000	1628500	-298500	1835800	1501700	-334100
Dépenses budgétaires	4175800	4322900	147100	5474573	5191440	-283133	5859860	6468900	609040
Fonctionnement	2227400	2018000	-209400	2661256	2593740	-67516	2837000	3446000	609000
Equipement	1948400	2304900	356500	2813316,7	2597700	-215616,7	3022860	3022900	40
Solde budgétaire	-1412800	-2398900	-986100	-2295854,8	-2404840	-108985,2008	-2778360	-3545500	-767140

Source : données fournies par le ministère de finances

FIGURE N° 13 : tendance des écarts constatés sur les recettes et les dépenses budgétaires

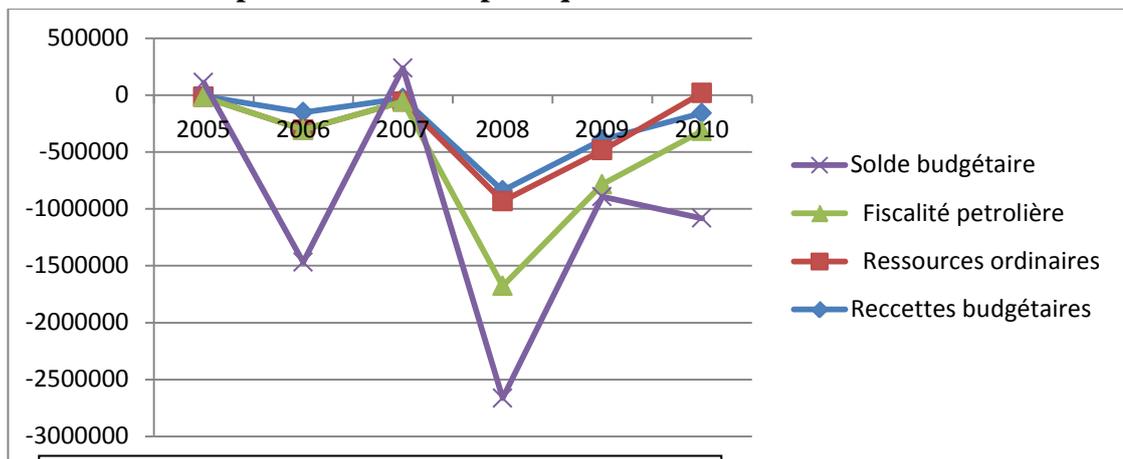


Source : données fournies par le ministère de finances

➤ **Observations :**

Ce genre de contrôle pourrait fournir, aux utilisateurs, les informations suivantes :

- En ce qui concerne les recettes budgétaires, les écarts constatés, d'une façon générale, sont des écarts défavorables ; ce qui signifie que les recettes collectées sont inférieures aux recettes prévues durant les années étudiées, sauf ce qui est enregistré en 2007 où nous avons observé un écart relativement favorable. Ces éléments ont participé fortement dans l'élargissement du gap des écarts constatés au niveau du solde budgétaire ; ce dernier avait une tendance semblable à celles des recettes budgétaires.
- Les dépenses budgétaires, de leur côté, ont enregistré des fluctuations entre écarts favorables 0et écarts défavorables (le reste). Ce que nous pouvons observer aussi, c'est que les écarts défavorables sont prédominants et montrent la gravité de la situation. Ceci résulte en grande partie des écarts sur les dépenses d'Equipement. Cependant, les écarts favorables résultaient généralement des dépenses de fonctionnement.
- **FIGURE N°14 : dépenses et recettes publiques.**



Source : données fournies par le ministère de finances

- Nous observons ainsi, que la fiscalité pétrolière était la cause principale des écarts constatés au niveau des ressources budgétaires.

➤ **Les causes :**

- La fréquence des mêmes écarts revient aux perturbations d'allocation et de la collection des dépenses et des ressources.

- L'absence d'un mécanisme ou un contrôle à posteriori afin de contrôler l'exécution du budget. Il faut relever aussi l'absence des actions de correction.
- L'ignorance de calcul des écarts précédents, influe négativement sur la préparation des budgets.
- La préparation des budgets apparait comme une procédure aléatoire non étudiée.

➤ **Conclusions**

L'explication et l'inspiration des écarts pour une période déterminée va aider l'utilisateur (contrôleur de gestion) à mettre en place les actions correctives nécessaires, et avoir la connaissance pour les éviter dans le futur. Ce qui va l'aider à préparer des budgets plus ajustés.

2.3- La phase de mesure des réalisations

Cette phase consiste à mesurer les réalisations de l'exercice par rapport à l'exercice (N-1) en calculant :

a) Le taux d'évolution sur exécution

FIGURE N°15 : Le taux d'évolution sur exécution

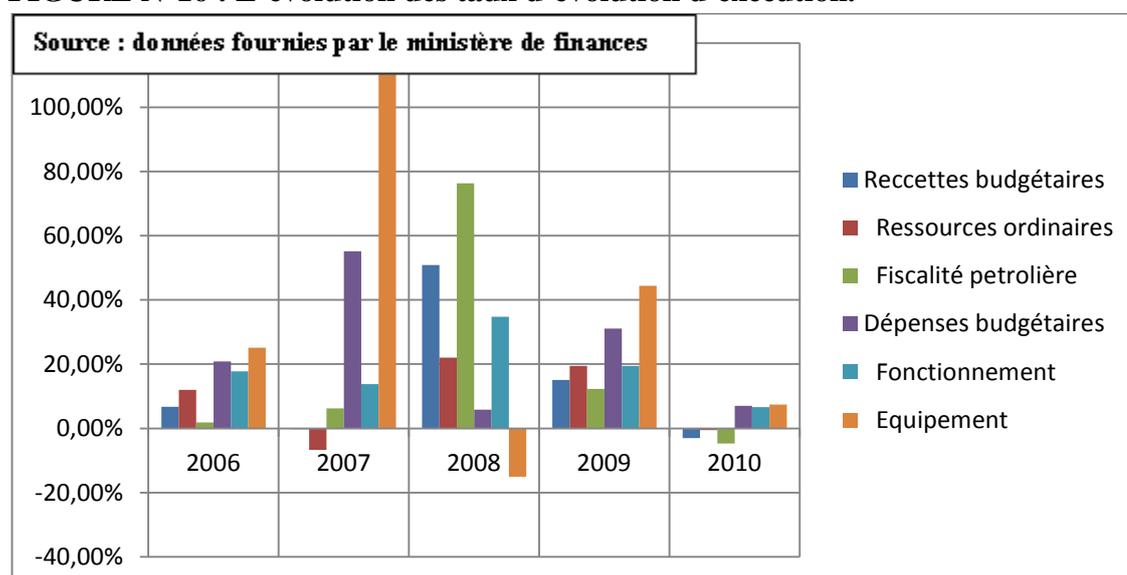
	Taux d'évolution d'exécution				
	2006	2007	2008	2009	2010
Reccettes budgétaires	6,73%	-0,23%	50,88%	15,05%	-3,06%
Ressources ordinaires	12,02%	-6,66%	22,06%	19,48%	-0,48%
Fiscalité pétrolière	1,89%	6,22%	76,30%	12,34%	-4,73%
Dépenses budgétaires	20,82%	55,17%	5,80%	31,10%	7,04%
Fonctionnement	17,81%	13,82%	34,77%	19,48%	6,60%
Equipement	25,08%	110,19%	-15,07%	44,39%	7,45%
Solde budgétaire	83,76%	198,83%	-33,21%	62,50%	21,02%

Source : données fournies par le ministère de finances

Le calcul et la préparation d'un tel tableau, qui contient ces taux, dans le cadre du contrôle budgétaire, peut donner au contrôleur une vision sur l'évolution de l'exécution du budget, et l'efficacité des procédures de correction d'une année à l'autre.

Afin d'illustrer cette situation, nous présentons le graphique suivant :

FIGURE N°16 : L'évolution des taux d'évolution d'exécution.



➤ **Observations**

Sans faire beaucoup de détails, il est possible de voir les points suivants :

- les dépenses d'équipement, à travers l'ensemble des années, présentent la partie importante des dépenses budgétaire.
- la fiscalité pétrolière, présente la partie importante des recettes budgétaire.
- la tendance des taux d'évolution suit une courbe aléatoire qui n'a pas d'étude ou de programme préétabli.
- Dans les dernières années, les dépenses de fonctionnement baissent d'une façon continue et uniforme.

➤ **Les causes**

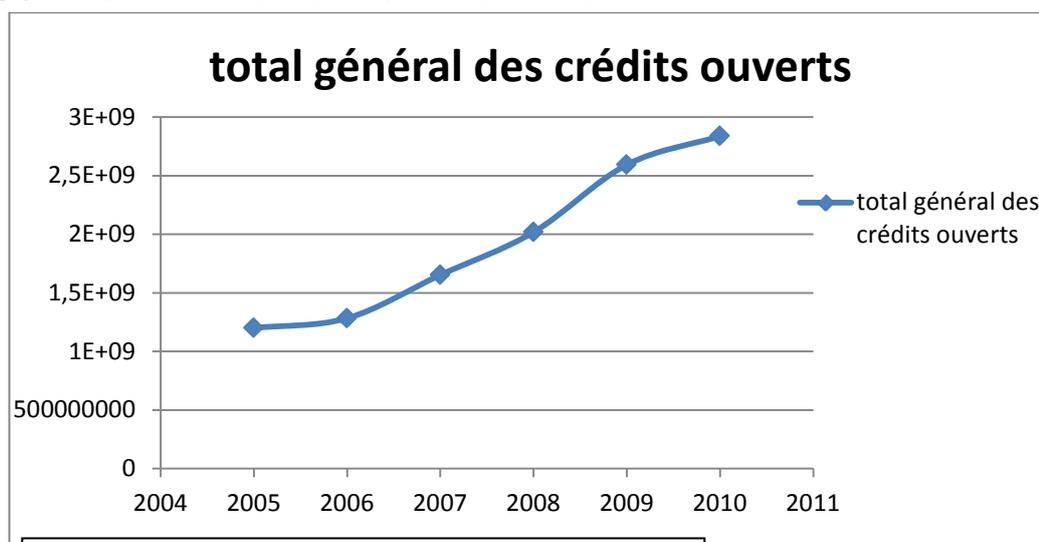
- La principale caractéristique du budget algérien est son dépendance des prix des hydrocarbures.
- Accroissement important des dépenses publiques, surtout les dépenses d'Equipement à cause des programmes de soutien à la croissance (PSER, PCSC).
- Le contrôle budgétaire par les écarts n'existait pas.

b) Le suivi des dépenses de fonctionnement

Le présent suivi permet, aux contrôleurs de gestion, de suivre l'évolution des crédits ouverts d'une façon globale ou par département ministériel concerné.

Nous allons illustrer ce suivi pour le cas de l'Algérie entre (2005-2010) comme suit :

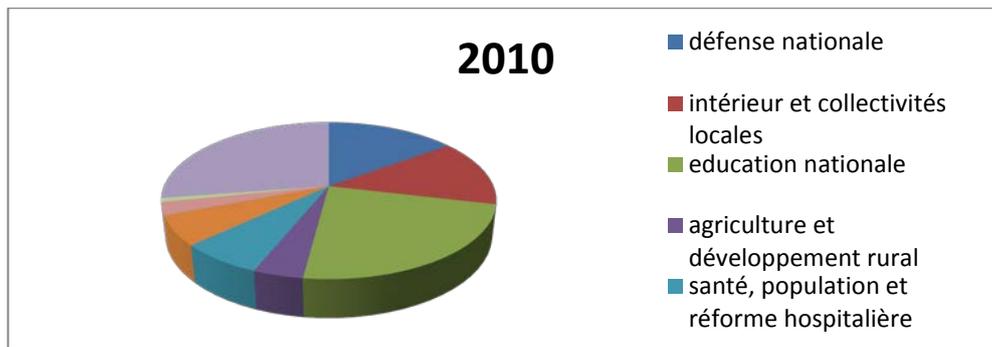
FIGURE N° 17 : L'évolution des crédits ouverts



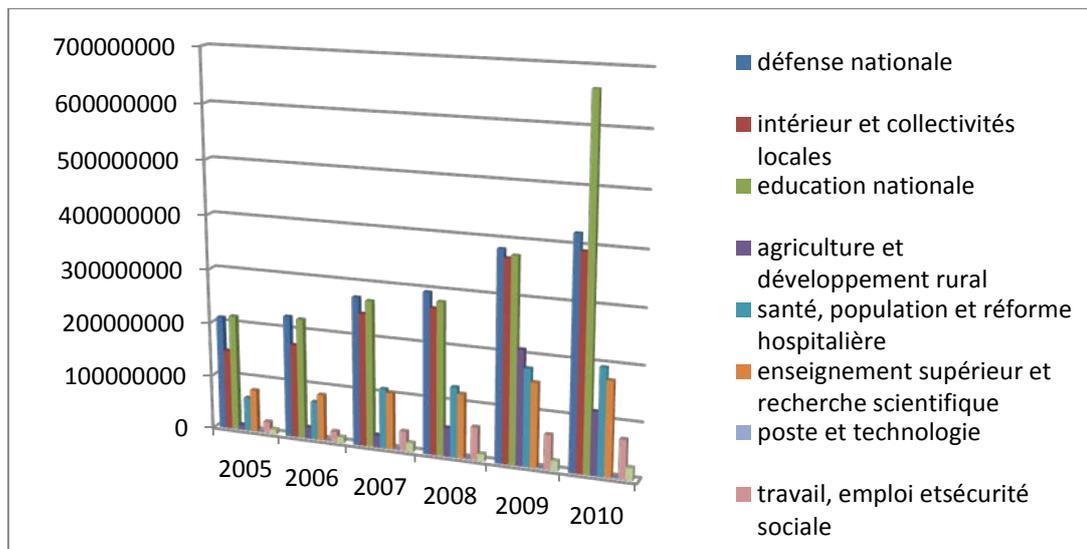
Source : données fournies par le ministère de finances

➤ **Observations**

- Les crédits ouverts globalement constituent une courbe croissante avec un taux quasiment constant.
- **FIGURE N° 18 : répartition des crédits ouverts**



- La défense, l'éducation nationale et l'intérieur et les collectivités locales, apparaissent comme les départements qui consomment le plus de crédits.



Source : données fournies par le ministère de finances

- la quasi-totalité des crédits ouverts au profit des départements ministériels évoluent à la hausse d'une façon constante.
- Dans les deux (2) dernières années, l'éducation nationale a connu un taux d'évolution extraordinaire concernant la demande et la consommation des crédits.

➤ **Les causes :**

- Un modèle trop simple a été utilisé par l'Etat pour ouvrir les crédits au profit des départements, c'était d'ajouter un certain pourcentage aux dépenses consommées lors des exercices précédentes (absence d'étude).
- Les départements, grands consommateurs des dépenses publiques sont des administrations à caractère non lucratif. En conséquence, la grande partie de ces dépenses est intégrée dans la catégorie de fonctionnement, sachant l'absence d'un système efficace de contrôle budgétaire car l'évaluation de ces départements est très délicate (la dominance de l'aspect non financier).
- L'inexistence de contrôle budgétaire par exception (écarts) et par la suite la mise en place des opérations correctives afin de ne pas commettre les mêmes erreurs.

c) Le suivi des autorisations de paiement (AP) et les crédits de paiement (CP)

Le contrôleur de gestion pourrait, à partir de son contrôle budgétaire, suivre les AP et CP, surtout en utilisant les taux d'affectation afin d'avoir l'information concernant l'état d'avancement des paiements pour l'année X ou le département Y.

On observe pour le cas de l'Algérie en 2005-2010.

Tableau N°5 : Le suivi des AP et des CP

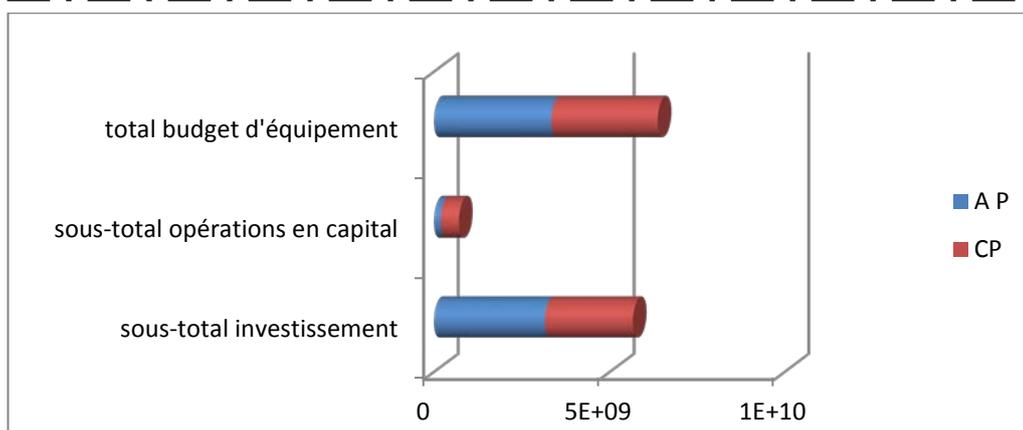
la répartition	taux d'affectation (gestion CP/AP)						2010	
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	A P	CP
industrie	honoré	honoré	132,48%	82,14%	195,60%	66,10%	1006000	665000
agriculture et hydraulique	137,79%	203,30%	59,61%	90,64%	113,03%	100,96%	332400000	335592000
soutien aux services productifs	115,48%	105,38%	79,35%	108,42%	269,67%	51,49%	86879000	44732000
infrastructures économiques et administratives	111,11%	372,83%	62,37%	149,90%	90,44%	74,37%	1473561000	1095942000
éducation et formation	108,13%	203,01%	122,60%	116,39%	80,40%	91,29%	310508000	283462000
infrastructures socio-culturelles	105,10%	175,49%	84,85%	97,67%	87,10%	83,55%	254339000	212489000
soutien à l'accès à l'habitat	78,96%	114,87%	93,43%	98,63%	37,22%	82,42%	328259000	270541000
divers	100,00%	117,44%	116,86%	89,25%	91,18%	72,22%	360000000	260000000
sous-total investissement	106,44%	217,79%	73,82%	110,80%	80,67%	79,55%	3146952000	2503423000
échéance de remboursement du trésor (patrimoine CNAS)	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%		397438000
soutien à l'activité économique (dotation aux cas et bonification du taux d'intérêt)	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%		75000000
recapitalisation des banques	100,00%	honoré	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%		
compte de gestion des opérations du programme spécial de reconstruction)	100,00%	187,50%	52,98%	50,00%	25,00%	13,60%	125000000	17000000
provision pour dépenses imprévues	50,00%	100,00%	41,01%	34,00%	50,00%	50,00%	60000000	30000000
sous-total opérations en capital	1978,85%	47,52%	144,83%	188,37%	329,52%	280,78%	185000000	519438000
total budget d'équipement	141,86%	176,33%	82,50%	119,30%	93,16%	90,72%	3331952000	3022861000

Source : données fournies par le ministère de finances

➤ **Explications :**

- Entre 2005 et 2010, en observant les taux d'affectation, 23 de 78 cas de AP (24.79%) leur délai de finalisation ou de récupération n'était pas respecté (le taux > 100%) tout en observant une baisse constante d'une année à l'autre de cette situation indésirable, ce qui est un bon indice. En 2010 un seul cas de non finalisation a été enregistré parmi 19 AP (7.79%).

FIGURE N°19 : Le suivi des AP et des CP



Source : données fournies par le ministère de finances

- Nous constatons aussi, un rapprochement en volume entre les AP et les CP que se soit en totalité ou par département ministériel.

➤ **Les causes :**

- la cause principale derrière le non respect des délais de récupération, est l'absence d'un système de contrôle continu qui va fournir les corrections nécessaires des écarts annuellement, semestriellement... ou une période plus courte s'il y a possibilité.
- Les interventions de l'Etat algérien à travers le renforcement des opérations de l'IGF entre 2009 et 2011 a eu le mérite de corriger beaucoup d'écarts, et de baisser le niveau des AP dont délais n'étaient pas respectés.

2.4- phase de suivi par les ratios budgétaires

L'utilisation de quelques ratios budgétaires est importante pour apprécier les situations. Le calcul de ces ratios dépend du besoin en information du coté du contrôleur de gestion.

Au titre d'exemple, nous pouvons citer les ratios suivants :

TABLEAU N°7 : les ratios budgétaires

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 prévision
<i>Recettes budgétaires/PIB</i>	22,93%	21,88%	28,59%	25,13%	30,45%	28,80%	35,53%
<i>Fiscalités pétrolière/PIB</i>	11,99%	10,92%	15,19%	15,60%	18,46%	17,16%	21,17%
<i>Ressources ordinaires/PIB</i>	10,95%	10,96%	13,40%	9,53%	11,99%	11,64%	14,36%
<i>Fiscalité pétrolière/Recettes budgétaires</i>	52,27%	49,90%	53,13%	62,08%	60,62%	59,57%	59,57%
<i>Ressources ordinaires/Recettes budgétaire</i>	47,73%	50,10%	46,87%	37,92%	39,38%	40,43%	40,43%
<i>Dépenses budgétaires/PIB</i>	28,07%	30,31%	61,61%	37,98%	52,44%	54,77%	76,31%
<i>Dép. Fonctionnement/PIB</i>	16,44%	17,30%	25,80%	20,26%	25,49%	26,52%	39,60%
<i>Dép. Equipement/PIB</i>	11,64%	13,01%	35,81%	17,72%	26,95%	28,25%	36,71%
<i>Solde budgétaire/PIB</i>	-5,14%	-8,44%	-33,02%	-12,85%	-21,99%	-25,97%	0,00%
<i>Dép. Fonctionnement/ressources ord.</i>	150,16%	157,91%	192,56%	212,62%	212,61%	227,74%	275,69%

Source : données fournies par le ministère de finances

➤ **Les explications**

- Les recettes budgétaires représentent entre 20 et 35% de PIB algérien (en croissance perpétuelle et uniforme).

- La fiscalité pétrolière constitue plus 50% des recettes budgétaires.
- Une croissance et augmentation remarquable au niveau des dépenses budgétaires (surtout des Equipements).
- Des dépenses de fonctionnement dépassent les ressources ordinaires 3 à 4 fois.

➤ **Les causes**

- Le budget de l'Etat repose sur les recettes pétrolières.
- La bonne situation revient à la hausse enregistrée par les prix de pétrole.
- L'absence de la notion de rationalité des dépenses, que ce soit d'équipement ou de fonctionnement. Ils constituent des charges lourdes pour le budget de l'Etat.

3 Utilité de ce genre de suivi

Les techniques issues du contrôle de gestion, que nous avons utilisé, sont utiles aux trois étapes du cycle de gestion :

✓ **Durant la phase d'élaboration des budgets**

Les exemples qu'on fournit permettent :

- D'allouer les ressources à un programme et de traduire en objectifs annuels un programme qui s'inscrit éventuellement sur le plus long terme.
- De coordonner, qui permet par exemple d'assurer la cohérence entre les programme prévus de plusieurs administrations qui agissent dans le même secteur.

✓ **Durant la phase d'exécution**

Selon nos exemples, nous avons observé l'absence, même pas, des données de base pour que nous puissions faire ce genre du contrôle, si ce dernier avait existé il aurait permet :

- En cours d'exercice, de mettre en évidence les écarts par rapport aux prévisions du budget (consommation des moyens et atteinte des objectifs) et, si nécessaire, de prendre les mesures correctives.
- Surveiller le niveau de consommation des crédits, et aussi, contrôler l'atteinte des objectifs en cours d'actions.

✓ **En fin d'exercice**

A partir de nos exemples, ce genre du contrôle permet de :

- Mesurer dans quelle mesure les objectifs de performance du programme ont été atteintes et à quel coût.
- Analyser les écarts éventuels par rapport aux prévisions établis en début d'exercice en vue de l'élaboration des budgets, suivant la notion de « bouclage ».