

République Algérienne Démocratique et Populaire

*Ministère de l'Enseignement Supérieur
et de la Recherche Scientifique*

École Supérieure de Commerce

*Thèse préparée en vue de l'obtention
du diplôme de doctorat sciences en sciences de gestion
Option : Comptabilité*

Thème :

*Impact de la gouvernance financière par la performance
sur l'efficacité de la politique budgétaire en Algérie*

Présentée par : OUDAÏ Moussa

Membres du jury :

- Pr THABET Mohamed Nasser	École Supérieure de Commerce	Président
- Pr DADDI-ADDOUN Nacer	École Supérieure de Commerce	Encadreur
- Dr BENNOUR Abdelhafid	École Supérieure de Commerce	Examineur
- Pr CHIHA Khemissi	Université d'Alger 3	Examineur
- Pr KECHROUD Bachir	Université d'Alger 3	Examineur
- Pr SAIHI Abdelhak	École Nationale d'Administration	Examineur

Année universitaire : 2015 / 2016

Remerciement :

Avant toute chose, je remercie le Bon Dieu le tout puissant, de m'avoir donné le courage, l'audace et la force nécessaire pour la réalisation de ce travail.

Je tiens également à remercier :

- Ma famille pour leurs aides et leurs sacrifices.*
- Mon Directeur de recherche pour ses conseils et son entière disponibilité.*
- Tous les enseignants qui m'ont accompagné durant mes études.*
- Toute personne m'a aidé de près ou de loin à la réussite de ce présent travail.*

SOMMAIRE**REMERCIEMENT**

SOMMAIRE.....	I
LISTE DES TABLEAUX.....	III
LISTE DES FIGURES.....	IV
LISTE DES ABREVIATIONS.....	V
RÉSUMÉ.....	VI

INTRODUCTION GENERALE.....	02
-----------------------------------	-----------

CHAPITRE 01: DIAGNOSTIC DE LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE PUBLIQUE	11
--	-----------

Section 01: Analyse des fondements de la gouvernance financière publique.....	12
---	----

Section 02 : Analyse des risques de la mauvaise gouvernance financière publique.....	24
--	----

Section 03 : Les principaux référentiels internationaux de bonne gouvernance financière publique.....	36
--	----

Conclusion du 1 ^{er} chapitre.....	48
---	----

CHAPITRE 02 : DIAGNOSTIC DE LA PERFORMANCE BUDGÉTAIRE.....	50
---	-----------

Section 01 : Les préalables à la mesure de la performance budgétaire.....	51
---	----

Section 02 : La démarche de mesure de la performance budgétaire	63
---	----

Section 03 : Les systèmes d'évaluation de la performance budgétaire	75
---	----

Conclusion du 2 ^{ème} chapitre.....	87
--	----

CHAPITRE 03 : ANALYSE DU SYSTÈME DE GOUVERNANCE FINANCIÈRE PAR LA PERFORMANCE.....	89
Section 01: Émergence de la gouvernance financière par la performance.....	90
Section 02 : Analyse de quelques dispositifs régissant la gouvernance financière par la performance	102
Section 03 : Implications de la mise en œuvre de la gouvernance financière par la performance	114
Conclusion du 3 ^{ème} chapitre.....	126
CHAPITRE 04 : ETAT DES LIEUX DE LA GOUVERNANCE BUDGETAIRE EN ALGERIE.....	128
Section 01 : Les mécanismes de gouvernance budgétaire.....	129
Section 02 : Le cadrage de la gouvernance budgétaire.....	141
Section 03 : Structure et tendances de la gouvernance budgétaire.....	153
Conclusion du 4 ^{ème} chapitre.....	165
CHAPITRE 05 : CONSÉQUENCES D'APPLICATION DU SYSTÈME DE GOUVERNANCE FINANCIÈRE PAR LA PERFORMANCE EN ALGÉRIE...	167
Section 01 : Soutenabilité à moyen terme de la politique budgétaire.....	168
Section 02 : Mobilisation stratégique des politiques de dépenses	180
Section 03 : Mobilisation stratégique de la politique fiscale	192
Conclusion du 5 ^{ème} chapitre.....	204
CONCLUSION GENERALE.....	206
BIBLIOGRAPHIE.....	212
ANNEXES.....	230
TABLE DES MATIÈRES.....	241

LISTE DES TABLEAUX

N°	Intitulé	Page
01	Classement de l'Algérie dans IPC	20
02	Classement de l'Algérie dans IDH	21
03	Classement de l'Algérie dans l'indice de GINI.....	22
04	Résultats de l'Algérie dans les indicateurs mondiaux de gouvernance de 2013.....	23
05	Résultats de l'Algérie dans l'indice sur le budget ouvert de 2012.....	73
06	Évolution du cadrage budgétaire des lois de finances.....	155
07	Tendances du fonds de régulation des recettes.....	156
08	Canevas du cadrage macroéconomique à moyen terme des lois de finances.....	169
09	Canevas des poids des stratégies sectorielles.....	174
10	Canevas d'évolution en point de croissance des stratégies sectorielles.....	175
11	Canevas d'évolution des recettes budgétaires.....	176
12	Canevas d'évolution des dépenses budgétaires.....	177
13	Canevas d'évolution des allocations sectorielles.....	178
14	Canevas d'évolution du solde budgétaire et de l'endettement de l'État....	179
15	Chiffrage des programmes de la politique d'enseignement supérieur et de la recherche scientifique par objectifs et indicateurs de performance..	183
16	Objectifs et indicateurs de performance du programme n° 1	184
17	Objectifs et indicateurs de performance du programme n° 2	185
18	Objectifs et indicateurs de performance du programme n° 3.....	186
19	Objectifs et indicateurs de performance du programme n° 4	187
20	Canevas récapitulatif par titre des crédits du programme n° 1.....	188
21	Canevas récapitulatif par titre des crédits du programme n° 2.....	189
22	Canevas récapitulatif par titre des crédits du programme n° 3.....	190
23	Canevas récapitulatif par titre des crédits du programme n° 4.....	191
24	Objectifs et indicateurs de performance de la politique fiscale.....	194
25	Canevas prospectif des programmes de la politique fiscale.....	195

LISTE DES FIGURES

N°	Intitulé	Page
01	Dimensions de la performance budgétaire.....	57
02	Structure du cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques du programme PEFA.....	69
03	Système Économie-Efficience-Efficacité	76
04	Système Balanced Scorecard	80
05	Système Intrans-Extrans-Effet/Impact.....	84
06	Présentation type du budget de structure.....	91
07	Présentation type du budget fonctionnel	93
08	Présentation type du budget par programme	95
09	Présentation type du budget base zéro	97
10	Présentation type de la gestion axée sur les résultats	99
11	Présentation type de la budgétisation axée sur les résultats.....	101
12	Évolution du cadrage macroéconomique des lois de finances.....	154
13	Poids de la fiscalité pétrolière et des ressources ordinaires.....	157
14	Structure des ressources ordinaires.....	158
15	Parts des dépenses de fonctionnement et d'équipement.....	159
16	Parts cumulées des dépenses de fonctionnement et d'équipement.....	160
17	Recettes et dépenses budgétaires en pourcentage du PIB.....	162
18	Poids du solde budgétaire et du solde global du trésor.....	163
19	Taux de couverture des dépenses courantes par des recettes courantes.....	164
20	Portail du NIF.....	196
21	Portail JIBAYATIC.....	197
22	Portail de l'AIFP.....	203

LISTE DES ABREVIATIONS

APN	Assemblée Populaire Nationale.
AE	Autorisation d'Engagement.
BAR	Budgétisation Axée sur les Résultats.
BM	Banque Mondiale.
CBMT	Cadre Budgétaire à Moyen Terme.
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme.
CNA	Conseil de la Nation.
CP	Crédit de Paiement.
DGPP	Direction Générales des Prévisions et des Politiques.
FMI	Fonds Monétaire International.
GAR	Gestion Axée sur les Résultats.
IBP	International Budget Partnership.
LF	Loi de Finances.
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances.
NGP	Nouvelle Gestion Publique.
NMP	Nouveau Management Public.
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques.
ONS	Office National des Statistiques.
ONU	Organisation des Nations Unies.
PAP	Projet Annuel de Performance.
PIB	Produit Intérieur Brut.
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement.
RAP	Rapport Annuel de Performance.

Impact de la gouvernance financière par la performance sur l'efficacité de la politique budgétaire en Algérie

أثر الحوكمة المالية بالأداء على فعالية السياسة المالية في الجزائر

RÉSUMÉ :

La comptabilité est le mécanisme de base de gouvernance financière publique ou privée. En 2010, l'entreprise algérienne a connu une nouvelle ère de gouvernance financière dès l'application de la loi n° 07-11 du 25 Novembre 2007, portant système comptable financier. L'extension de la gouvernance financière par la performance aux finances de l'administration algérienne permettra de faire évoluer sa culture, de la gestion des moyens avec un contrôle de régularité à la gestion des objectifs avec un contrôle de performance.

La gouvernance budgétaire via le passage du budget moyen au budget programme invitera les gestionnaires publics à se préoccuper en priorité des politiques publiques et à en rendre compte sur les performances budgétaires. En effet, le système de gouvernance financière par la performance appuie l'efficacité de la politique budgétaire, par l'insertion de contrats de performance constitués de projets annuels de performance (PAP) et de rapports annuels de performance (RAP), pour sensibiliser les responsables de programmes de leurs actions.

MOTS CLÉS : Finances publiques, gouvernance budgétaire, gouvernance financière par la performance, performance budgétaire, politique budgétaire.

ملخص :

باعتبار أن المحاسبة هي الآلية الأساسية للحوكمة المالية العمومية والخاصة، فقد شهدت المؤسسة الجزائرية، ابتداء من 2010، عهداً جديداً من الحوكمة المالية حين تم وضع حيز التنفيذ أحكام القانون رقم 07-11 المؤرخ في 25 نوفمبر 2007، المتعلق بالنظام المحاسبي المالي. وبالموازاة مع ذلك، فإن توسيع تطبيق الحوكمة المالية بالأداء على مالية الإدارة الجزائرية سيسمح بتغيير ثقافتها، من تسيير الوسائل من خلال المراقبة للمطابقة القانونية إلى تسيير الأهداف عن طريق مراقبة للأداء.

إن حوكمة الميزانية بالانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية البرامج ستدفع المسيرين العموميين إلى الانشغال أكثر بالسياسات العمومية والمساءلة حول أداء الميزانية. وكنتيجة لذلك، فإن فعالية السياسة المالية تستند على نظام الحوكمة المالية بالأداء، وذلك عن طريق إدراج عقود أداء تتكون من مشاريع سنوية للأداء (PAP) وتقارير سنوية للأداء (RAP)، من أجل توعية مسؤولي البرامج عن أنشطتهم.

الكلمات المفتاحية : المالية العمومية، حوكمة الميزانية، الحوكمة المالية بالأداء، أداء الميزانية، السياسة المالية.

Introduction Générale

INTRODUCTION GÉNÉRALE :

Les finances publiques sont la base du pouvoir au sein de l'administration publique (SAÏDJ, 2007, p 5). La décision publique ne peut exister sans le pouvoir financier. Ce dernier fonde sa légitimité de l'existence d'un droit public financier qui organise, le pouvoir de lever des impôts en droit fiscal, le pouvoir de présentation d'un budget en droit budgétaire et le pouvoir d'utilisation des ressources en droit de comptabilité publique. En fait, la gouvernance de l'administration publique ne peut exister sans la gouvernance financière publique.

L'organisation des pouvoirs dans l'administration publique dispose de similitudes à celle de l'entreprise. Quant à l'État, le Parlement est assimilé au Conseil d'administration. Les gestionnaires publics sont les dirigeants et la Cour des Comptes exerce ses missions comme un commissaire aux comptes. Le Parlement approuve le budget de l'État. L'Assemblée Populaire de Wilaya (APW) et l'Assemblée Populaire Communale (APC) délibèrent sur le budget de Wilaya et de la Commune. Dans le même sens, le budget d'un établissement fait l'objet d'une délibération de son Conseil d'administration ou d'orientation.

De ce point de vue, la gouvernance dans la sphère publique traite l'interaction entre les parties prenantes de l'action publique dans une optique équitable, transparente et participative. En effet, la gouvernance publique désigne l'ensemble des normes, processus, règles et méthodes instituant la manière de fonctionnement des administrations publiques. Certes, la gouvernance financière est le noyau dur affectant la qualité de la gouvernance publique.

Au plan théorique, la gouvernance financière par la performance trouve son assise théorique des fondements de la théorie d'agence de Jensen et Meckling de 1976, qui assimile une relation d'agence à un contrat par lequel une ou plusieurs personnes (le principal) engagent une autre personne (l'agent) pour exécuter en son nom, une mission quelconque qui implique une délégation d'un certain pouvoir de décision à l'agent.

En tout état de cause, la gouvernance financière est le processus qui aide à atteindre les objectifs de la politique budgétaire. Des normes et bonnes pratiques peuvent être adaptées aux circonstances propres de chaque pays. Par conséquent, l'efficacité de la politique budgétaire est subordonnée (SAÏDJ, 2007, p 11) à la qualité de la gouvernance financière guidée par la performance en termes d'économie dans l'acquisition des moyens, d'efficience dans l'usage des ressources et d'efficacité dans la réalisation des objectifs.

Intérêts du sujet :

La gouvernance financière publique est l'une des problématiques principales abordées dans le monde. Ce travail de recherche contribue à promouvoir la bonne gouvernance, un des programmes nationaux de recherche édicté par la législation en vigueur. En ce sens, cette étude compte proposer des solutions quant à la mise en œuvre de la réforme des finances publiques prévue au titre des plans d'action du Gouvernement algérien, dont la mise en place d'une loi organique relative aux lois de finances (LOLF) comme pratiquée ailleurs.

La comptabilité est le mécanisme de base de gouvernance financière publique ou privée. En 2010, l'entreprise algérienne a connu une nouvelle ère de gouvernance financière dès l'entrée en vigueur de la loi n° 07-11 du 25 Novembre 2007, portant Système Comptable Financier, remplaçant l'ordonnance n° 75-35 du 29 Avril 1975 portant Plan Comptable National. En parallèle, l'administration publique algérienne est également appelée au passage vers une nouvelle gouvernance financière qui remplacera celle instaurée par la loi n° 84-17 du 07 Juillet 1984, modifiée et complétée, relatives aux lois de finances.

Raisons du choix du sujet de recherche :

Le choix de cette thématique se justifie par diverses raisons. La gouvernance des finances publiques rentre dans le domaine d'intérêt et la spécialité du chercheur ainsi que pour poursuivre l'étude du thème préparé en magister, ayant l'intitulé « Essai d'application de la gouvernance budgétaire axée sur la performance en Algérie ». A souligner également, le peu d'études précédentes sur le domaine de gouvernance financière publique en Algérie et son rapport avec la politique budgétaire. De plus, la promotion de la bonne gouvernance est un programme national de recherche et fait partie des axes prioritaires du plan d'action du Gouvernement.

En outre, la connaissance des référentiels internationaux de bonne gouvernance financière publique et des mécanismes comptables universellement utilisés au sein de l'administration publique permettra de comprendre ce système en tant que tendance du NMP. La connaissance des expériences étrangères apportera des enseignements pour la préparation d'une éventuelle loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en Algérie et des informations aux gestionnaires publics et aux chercheurs sur la nouvelle gouvernance financière publique. Cette étude apporte aussi à la bibliothèque une référence sur cette nouvelle gouvernance.

Objectifs de recherche :

La présente recherche intitulée « Impact de la gouvernance financière par la performance sur l'efficacité de la politique budgétaire en Algérie » vise à mettre en exergue les référentiels internationaux et les bonnes expériences étrangères de gouvernance financière par la performance ainsi que de mettre en lumière les conséquences attendues de leur application sur l'efficacité de la politique budgétaire algérienne.

Problématique de recherche :

Compte tenu de l'importance que revête la thématique de gouvernance financière par la performance et son impact sur l'efficacité de la politique budgétaire en Algérie, sans oublier de souligner que peu de travaux consacrés en Algérie dans ce domaine. Il paraît opportun d'orienter la problématique autour de la question suivante :

***Comment la gouvernance financière par la performance impacte-elle
l'efficacité de la politique budgétaire en Algérie ?***

A ce titre, des questions secondaires peuvent être formulées de la manière suivante :

- Comment doit-on évaluer la gouvernance des administrations publiques ?
- Quel est le lien qui existe entre la gouvernance et la performance publiques ?
- Que développe la gouvernance financière par la performance ?
- Pourquoi doit-on procéder à la mise à niveau de la gouvernance budgétaire algérienne ?
- Quelles sont les attentes de réforme de la gouvernance de la politique budgétaire en Algérie?

Hypothèses de recherche :

Afin de mieux cerner ce sujet de recherche, il est important d'émettre des hypothèses préalables aux questions précédemment citées :

- Hypothèse n° 01 : L'évaluation de la gouvernance des administrations publiques passe incontestablement par un diagnostic de la gouvernance financière.
- Hypothèse n° 02 : La performance budgétaire est l'élément catalyseur de conjugaison entre la gouvernance et la performance publiques.

- Hypothèse n° 03 : La gouvernance financière par la performance est un système d'allocation et d'évaluation des ressources budgétaires par résultats, non encore appliquée en Algérie pour manque d'informations.

- Hypothèse n° 04 : Le système de gouvernance budgétaire en Algérie est basé sur une allocation des ressources par nature de moyens, constituant un handicap pour le système d'évaluation.

- Hypothèse n° 05 : L'efficacité de la politique budgétaire algérienne est tributaire de l'application du système de gouvernance financière par la performance.

Recherches antérieures :

En France, **Michel BOUVIER**, a dirigé en 2007 un numéro spécial de la Revue Française des Finances Publiques (RFFP n° 100), dédié à « La nouvelle gouvernance financière publiques : Grands enjeux de demain », s'appuyant des mécanismes instaurés par la loi organique du 1^{er} Août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). En effet, cette revue traite le passage du système de gouvernance financière par les moyens vers le système de gouvernance financière par la performance.

Éric OLIVA, dans son livre sur les « finances publiques », publié en 2008, précise que la réforme des finances publiques ne se limite plus aux finances de l'État, mais s'étend à ses démembrements pour un service public de qualité. Bien que la gouvernance financière publique traditionnelle s'attache à la division horizontale du pouvoir financier, la gouvernance financière publique moderne s'ouvre sur une division verticale du pouvoir financier entre l'État et les structures sous tutelle, pour accroître l'efficacité de l'action publique.

Au Canada, **Pierre CLICHE** dans son livre intitulé « Gestion budgétaire et dépenses publiques » paru en 2009 évoque une nouvelle comptabilité générationnelle, les procédures budgétaires au Québec et au niveau international, l'évolution des systèmes de gestion budgétaire ainsi que l'émergence de la gestion et la budgétisation axées sur les résultats comme thérapie à la mauvaise gouvernance financière publique.

S'agissant du cas algérien, **Hamid A. TEMMAR**, analyse la gouvernance publique dans sa dimension économique, dans son livre sur l'économie de l'Algérie, publié en 2015, Tome IV réservé à « La gouvernance publique économique ». Son analyse relie les stratégies de développement aux systèmes de gouvernance depuis l'indépendance du pays.

Compte tenu de ce qui précède, la contribution apportée par ce travail de recherche comparativement aux études précédentes, réside dans l'analyse de la gouvernance publique en Algérie dans ses aspects, plus précisément, relatifs aux finances publiques. Cette étude apporte des solutions quant à l'application du système de gouvernance financière par la performance en Algérie en vue d'améliorer l'efficacité des actions publiques.

Cadre conceptuel :

Michel BOUVIER (2008 ; p 9) précise dans ses publications que l'enseignement de la science des finances publiques a évolué dans le temps en trois phases principales. La première phase jusqu'à la fin des années 1940 en tant que législation financière enseignée en sciences juridiques. La deuxième phase à compter des années 1950 en tant qu'économie financière publique, enseignée en sciences économiques, lorsque l'État était dans l'obligation d'intervenir dans l'économie.

La troisième phase à partir des années 1980 en tant que gestion financière publique, enseignée en sciences de gestion, lorsque l'État avait le souci de recherche de nouvelles méthodes de gestion publique à travers l'adaptation de celles de l'entreprise sous l'habillage du Nouveau Management Public (NMP).

Aujourd'hui, eu égard à l'importance de la politique budgétaire au sein de l'économie d'un pays et dans la gestion des crises en particulier, le budget de l'État est saisi par les contribuables, les usagers et l'administration publique comme l'instrument privilégié de redistribution des revenus, de préservation de l'intérêt commun et de protection du développement durable (BOUTHEVILLAIN et autres, 2013, p 184).

Par ailleurs, le budget est à la fois un acte comptable et juridique. Au plan comptable, le budget rassemble un ensemble de chiffres constituant une prévision de recettes et de dépenses pour une année considérée. Au plan juridique, le budget est un acte d'autorisation des mesures budgétaires relatives à la perception des recettes et à l'exécution des dépenses.

En conséquence, chaque pays aspire vers un système de gouvernance financière, plus stratégique, plus transparent et plus responsable en vue de réduire l'asymétrie d'information signalée par la théorie d'agence et d'améliorer les résultats des actions publiques. C'est dans ce contexte d'amélioration des résultats des politiques publiques que s'est développé le système de gouvernance financière par la performance (DUPRAT, 2007, p 9).

Expériences de quelques pays :

Les expériences des pays développés ayant opté pour la réforme des finances publiques montrent que les États-Unis sont les initiateurs du système de gouvernance financière par la performance par l'adoption d'une loi sur la gouvernance et les résultats (GPRA) en 1993, suivis en 2000 par le Canada par l'adoption de la loi sur l'administration publique (LAP), et en 2001 par la France par l'adoption d'une loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

En Afrique, la transposition du système de gouvernance financière par la performance a revêtu diverses appellations juridiques par pays s'articlant principalement sur la notion de LOLF. Selon la Banque Africaine pour le Développement (BAD), le Gabon se considère comme l'un des pays émergents en matière de réforme budgétaire à l'issue de l'adoption de la loi organique n° 31-2010 du 21 octobre 2010 relative aux lois de finances et à l'exécution du budget. En date du 27 septembre 2013, le Bénin a mis également en place une loi organique n° 2013-14 relative aux lois de finances.

S'agissant des pays du Maghreb, le Maroc en date du 2 juin 2015 a procédé à la mise en place du système de gouvernance financière par la performance, par la loi organique n° 130-13 relative aux lois de finances, dont la mise en œuvre s'opère graduellement du 1^{er} janvier 2016 jusqu'à l'année 2020. La Tunisie à son tour, en date du 13 novembre 2015, son Conseil des Ministres s'est réuni pour la validation du projet de loi organique du budget ayant pour but l'incorporation dudit système.

Expérience algérienne :

La gouvernance de la politique budgétaire en Algérie est encadrée par les dispositions de la loi n° 84-17 du 07 juillet 1984, modifiée et complétée, relative aux lois de finances, s'exécute suivant la loi n° 90-21 du 15 Août 1990, modifiée et complétée, relative à la comptabilité publique, et se contrôle conformément aux termes de l'ordonnance n° 95-20 du 17 juillet 1995, modifiée et complétée, relative à la Cour des comptes.

La base de données accessible de CRC SOGEMA, société canadienne dans le domaine de la consultation internationale, affiche quelques informations sur un projet algérien allant de 2004 à 2007 financé par la Banque Mondiale, et qui porte sur un libellé « Modernisation des Systèmes Budgétaires (MSB) en Algérie » dont les principaux résultats attendus, la budgétisation pluriannuelle, la mise en place d'une nouvelle nomenclature budgétaire et l'implantation du Système Intégré Gouvernemental de Budgétisation (SIGBUD).

En 2008, la société CRC SOGEMA a été chargée de la Modernisation des Systèmes Budgétaires II (MSB II) qui s'achèverait en 2016, annonce sur sa base de données que le budget de l'État algérien en 2012 s'élabore suivant l'approche par programme. En fait, cet objectif demeure tributaire de l'intervention d'un nouveau cadre de gouvernance des finances publiques en l'occurrence, une loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Les principaux résultats escomptés par le projet MSB II s'articulent sur l'appui juridique de la réforme, l'implantation d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), la budgétisation par programme, le déploiement de SIGBUD, l'organisation des formations, la communication de la réforme et la stratégie de mise en œuvre de l'exécution.

Méthodologie de recherche :

La méthodologie mise en place dans cette étude comporte trois volets : une recherche documentaire, des enquêtes de terrain et une démarche prospective.

Une recherche documentaire, dans le sens où une revue de littérature sera présentée sur les travaux qui ont marqué le domaine de gouvernance financière par la performance et en particulier, la gouvernance budgétaire en Algérie. De très rares documents ont traité les standards internationaux de gouvernance financière publique. La masse de documents consultés est constituée de rapports d'organisations internationales.

Des enquêtes de terrain sont menées pour recueillir directement des informations grâce à l'interrogation de fichiers accessibles sur les bases de données institutionnelles en vue de ressortir les caractéristiques notamment de la politique budgétaire algérienne.

Une démarche prospective, dans le sens où une prospection des causalités de réussite, au moyen de canevas dynamiques, étudiera la relation entre l'application de la gouvernance financière par la performance en Algérie et l'efficacité de la politique budgétaire.

Contexte de l'étude :

Le traitement de ce sujet impose l'utilisation d'éléments d'informations des institutions internationales en vue d'aligner le système algérien de gouvernance financière publique aux standards internationaux. En complément, un échantillon composé principalement de trois pays (États-Unis, Canada et France) fera l'objet d'une analyse de son système de gouvernance financière par la performance pour servir éventuellement de cadre de référence à une nouvelle gouvernance financière publique en Algérie.

Cette recherche se limite à l'étude d'une période de quinze années (2000-2014), pour des raisons de pertinence de comparabilité des indicateurs et de disponibilité des réalisations des prévisions budgétaires. En outre, ce travail propose comme exemple pilote, sur l'application du système de gouvernance financière par la performance en Algérie, la politique de dépenses de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique pour la production des budgets-programmes avec une approche pluriannuelle.

Sources de l'étude :

Ce travail de recherche s'appuie sur une gamme de références bibliographiques telles que les livres, thèses, articles scientifiques et textes juridiques. A ce titre, il convient de signaler d'une part, que le peu de documentation qui traite la gouvernance financière publique en Algérie sera comblé par le recours à la documentation étrangère et d'autre part, l'absence d'un pivot juridique qui cadre la gouvernance financière par la performance en Algérie sera comblée par l'adaptation des mécanismes instaurés au sein des pays développés.

Par ailleurs, il est à souligner que les rapports alimentant cette étude sont tirés essentiellement des bases de données des institutions internationales telles que l'ONU, le FMI, la BM, l'OCDE et l'IBP d'un côté, et de l'autre, de celles des institutions nationales comme le Journal Officiel, les services de la Présidence de la République, les services du Premier Ministre, les services du Ministère des Finances, la Banque d'Algérie et l'ONS.

Plan de recherche :

Le plan de travail sera segmenté en cinq chapitres. Le premier chapitre présente un diagnostic de la gouvernance financière publique. Le second chapitre est réservé au diagnostic de la performance budgétaire. Le troisième chapitre étudiera le système de gouvernance financière par la performance.

Quant au quatrième chapitre, il dressera un état des lieux de la gouvernance budgétaire algérienne. Enfin, une démarche méthodologique sera proposée dans le dernier chapitre, ayant trait à l'étude des conséquences d'application de la gouvernance financière par la performance en Algérie.

Une conclusion générale permettra de retracer les principaux enseignements de cette recherche et les perspectives de développement possibles.

Chapitre 01

Diagnostic de la gouvernance financière publique

CHAPITRE 01 : DIAGNOSTIC DE LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE PUBLIQUE

Dès les années d'ancêtre, la gouvernance financière publique a subi de longues évolutions, de mutations, de modernisation ou encore de transformation. La gouvernance financière s'agit en effet, des processus, des principes, des structures et des relations qui aident à orienter les missions des uns et des autres vers l'intérêt commun de la collectivité.

En dépit de la noblesse du but recherché, un diagnostic de la gouvernance financière des organisations publiques s'avère indispensable à l'issue des changements de l'environnement international, politique, économique, socioculturel et technologique. A titre d'exemple, émergence de référentiels internationaux de bonne gouvernance, volonté des organes de contrôle d'accroître leur droit de regard, baisse du produit fiscal, augmentation des demandes sociales et développement des technologies de l'information et de la communication (TIC).

La gouvernance financière publique trouve son assise théorique des aspects de la théorie d'agence du fait d'une part, de la séparation entre la propriété et la gestion de l'organisation publique et de l'autre, du processus de délégation des missions de l'État vers ses démembrements, qui engendrent des conflits d'agence et une asymétrie d'informations entre les parties prenantes. Des problèmes d'agence apparaissent lorsque chaque partie cherche à maximiser son intérêt et cache certaines informations sur l'autre.

Par voie de conséquence, chaque partie confronte deux risques liés au comportement opportuniste de l'autre. La sélection adverse se présente lorsqu'une partie cache à l'autre certains éléments de sa situation réelle en amont de l'exécution de l'action. Le risque moral illustre le fait qu'une partie abuse l'autre lors de l'exécution de l'action. Un diagnostic de la gouvernance financière publique est nécessaire pour réduire l'asymétrie d'informations et éviter la recherche de l'intérêt personnel au détriment de l'intérêt général de la nation.

Dans ce contexte que ce chapitre dédié au diagnostic de la gouvernance financière publique présentera une étude épistémologique des :

- Fondements de la gouvernance financière publique sur les plans théoriques et pratiques ;
- Causes, conséquences et moyens de lutte contre la mauvaise gouvernance ;
- Standards internationaux de bonne gouvernance financière publique.

SECTION 01 : ANALYSE DES FONDEMENTS DE LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE PUBLIQUE

La problématique de gouvernance des administrations publiques n'a cessé d'évoluer dans le temps. Dès l'aube des années 1990, la gouvernance au plan pratique est traduite comme thématique rattachée à la comptabilité et à la finance. Au plan théorique, la gouvernance financière publique ou la gouvernance des finances publiques trouve son origine des travaux des approches contractuelles de la gouvernance, en particulier la théorie d'agence.

Cette section intitulée analyse des fondements de la gouvernance financière publique traite les points suivants :

- La gouvernance financière publique et la politique budgétaire ;
- Le cadrage théorique du principe de la gouvernance ;
- Les principaux indicateurs évaluant la gouvernance financière publique.

1. La gouvernance financière publique et la politique budgétaire :

L'analyse de la combinaison gouvernance financière publique et politique budgétaire conduit à étudier la relation entre cette dernière et la politique économique ainsi avec la politique de recettes, de dépenses et des contraintes institutionnelles y afférentes.

1.1. Politique budgétaire et politique économique :

La politique budgétaire constitue le moyen privilégié utilisé par les Gouvernements pour atteindre les objectifs de leur politique économique en particulier, la révision à la hausse ou à la baisse, de l'assiette et des taux des prélèvements fiscaux (appelée la politique fiscale), la détermination du montant global des dépenses et du déficit budgétaire ainsi que le réajustement des allocations budgétaires (objet de la politique de dépenses).

La politique budgétaire est fortement influencée par les choix du Gouvernement appelés communément la « politique économique ». Pour BERNARD, la politique économique exprime « *les orientations du Gouvernement à l'égard de l'activité économique, et à l'égard de la distribution des productions, des revenus et des avoirs* »¹. Quant à BEITONNE et autres, la politique économique regroupe « *un ensemble d'objectifs et d'instruments par lesquels les pouvoirs publics cherchent à agir sur les variables économiques* »².

¹ André BERNARD, *Politique et gestion des finances publiques : Québec et Canada*, Presses universitaires du Québec, Canada, 1992, p. 5.

² Alain BEITONE et autres, *Économie*, Éditions DALLOZ, Paris, 4^{ème} édition, 2009, p. 324.

Les politiques économiques comprennent des politiques conjoncturelles et des politiques structurelles. Les politiques conjoncturelles ont pour objet de faire face à l'ensemble des variations à court terme de l'activité économique, répondant à quatre objectifs constituant le carré magique de Kaldor : Une croissance du PIB, l'équilibre extérieur, le plein emploi, la stabilité des prix. Les politiques structurelles portent sur l'évolution de l'économie et de ses structures dans un cadre temporel long (Politiques sociales, politiques industrielles,...) ¹.

Pour atteindre les objectifs de sa politique économique, un Gouvernement peut faire appel à de nombreux moyens, dont le choix est évidemment influencé par la nature de la conjoncture. Certains de ces moyens relèvent de la politique budgétaire et de ses composantes (la politique fiscale et la politique des dépenses). D'autres de ces moyens relèvent de la politique monétaire (taux de change et inflation). Des moyens supplémentaires peuvent également être mis en œuvre dans le cadre des diverses politiques sectorielles ².

Compte tenu de l'importance de la politique budgétaire dans la réalisation des objectifs de la politique économique. Chaque année, les Ministre chargé des finances justifient les décisions de politique budgétaire lors du discours du budget, en s'appuyant sur une analyse de la conjoncture économique et des objectifs de la politique économique du Gouvernement.

Cependant, la politique monétaire seulement, ne peut fournir au Gouvernement les moyens permettant de poursuivre les orientations de sa politique économique, notamment en ce qui concerne la réduction des distorsions qui nécessite la mise en œuvre de la politique fiscale, de la politique de dépenses, et de nombreuses politiques sectorielles.

Les décisions de la politique économique sont inéluctablement controversées, car les options sont multiples et les points de vue et les intérêts sont innombrables et divergents. Selon les keynésiens, les Gouvernements doivent intervenir par des actions en faveur de la stabilité, de la croissance et de la réduction des inégalités. Les non-interventionnistes suggèrent, au contraire que les Gouvernements doivent laisser faire le marché ³.

En dernier lieu, quels que soient les objectifs de la politique économique du Gouvernement, la politique budgétaire demeure le mécanisme prioritaire devant réduire les inégalités sociales et les disparités régionales, amplifier les effets positifs des conjonctures économiques et atténuer les conséquences négatives en la matière.

¹ Michel BIALÈS et autres, *Économie*, Éditions BERTI, Alger, 4^{ème} édition, 2007, p. 363.

² André BERNARD, *Op. cit.*, 1992, p 95.

³ *Idem*, p. 60.

1.2. Politique budgétaire, fiscale et de dépenses :

Chaque année, d'importantes controverses encadrent les choix budgétaires portant sur la répartition des charges fiscales, objet de la politique fiscale et la répartition des ressources, objet de la politique des dépenses. En effet, la politique fiscale et la politique de dépense exercent un impact direct considérable sur les revenus en général, alors que les implications de la politique économique et de la politique monétaire sont communément indirectes ¹.

La répartition des charges fiscales et des ressources d'une année, généralement, ne diffère pas de celle de l'année antérieure. Néanmoins, les modifications apportées à la politique fiscale et à la politique des dépenses reflètent les orientations de la politique économique. Pour éviter que les controverses s'amplifient au point de contester les choix budgétaires, les Gouvernements apportent des modifications de faible amplitude à la politique budgétaire ².

Les choix portés sur la politique fiscale et la politique des dépenses ne dégagent pas forcément une marge de manœuvre au Gouvernement entre le montant des dépenses nécessaires et le montant des disponibilités. La marge de manœuvre est souvent affectée à la satisfaction des besoins nouveaux et à la mise en œuvre des choix de la politique économique, imposés par les contraintes de répartition des charges fiscales et des ressources disponibles ³.

Les contraintes marquent également les limites de la marge de manœuvre budgétaire, si le Gouvernement opte à la réduction du déficit budgétaire ou à la dette. Or, une hausse du fardeau fiscal accroîtra la marge de manœuvre mais suscite couramment une vive opposition. En définitive, la marge de manœuvre budgétaire est une petite partie du budget qui peut être consacrée à la poursuite des objectifs nécessaires et des orientations de la politique économique ⁴.

En tout état de cause, un Gouvernement ne peut réduire significativement ses dépenses car la quasi-totalité des dépenses sont récurrentes. Des dépenses qui financent des prestations de services publics et qui prennent en charge des transferts obligatoires. Sans oublier les charges relatives à l'entretien des équipements publics nécessaires à la poursuite de l'activité socio-économique. Pour cela, les Gouvernements procèdent à des ajustements budgétaires moyennant des réformes fiscales ou par des mesures de rationalisation des dépenses.

¹ André BERNARD, *Op. cit.*, 1992, p. 107.

² *Idem*, p. 108.

³ *Ibid.*, p. 147.

⁴ *Ibid.*, 148.

1.3. Politique budgétaire et contraintes institutionnelles :

Les choix budgétaires d'un Gouvernement déterminent les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de sa politique budgétaire. En effets, ces choix budgétaires traduisent le résultat d'arbitrage entre de nombreuses demandes à satisfaire et des options divergentes liées à la rareté des ressources. Aussi, les choix du Gouvernement doivent obéir à diverses contraintes intentionnelles imposées par la constitution et la législation.

Ces contraintes institutionnelles sont dues à la division du pouvoir entre le législatif et l'exécutif au sein même de la constitution. Autrement dit, l'existence de contreponds à l'intérieur des organes du pouvoir et ce, notamment par des interdictions et des obligations dictant au Gouvernement des règles et des procédures restrictives que doit respecter envers la population étant la source de sa légitimité¹.

D'ailleurs, les contraintes institutionnelles les plus importantes sont édictées par la constitution dans la mesure où le Gouvernement doit tenir au respect des principes et limites constitutionnels. Au-delà de la règle faisant du respect de la loi une obligation fondamentale, le grand principe constitutionnel en matière de finances publiques constitue l'autorité des assemblées législatives sur les impôts et les dépenses des pouvoirs publics.

En effet, Pour BERNARD, le pouvoir parlementaire sur les impôts et les dépenses des pouvoirs publics est considéré comme antidote à l'utilisation discriminatoire et abusive des ressources financées par les impôts. Aucun impôt ne peut être collecté et aucune dépense ne peut être effectuée sans l'autorisation préalable des représentants du peuple².

D'autres contraintes institutionnelles s'imposent, aussi, à l'élaboration de la politique fiscale et de la politique de dépenses, découlant des principes constitutionnels applicables aux impôts et aux dépenses publiques à savoir les règles d'annualité et d'unité du budget, la spécialité des crédits, le caractère limitatif et temporaire des autorisations de dépenses et la péremption du solde inemployé d'un crédit annuel au terme de l'année financière.

En fin de compte, l'élaboration de la politique budgétaire annuelle du Gouvernement ne dépend pas seulement des décisions de la politique économique mais aussi de la prise en compte des contraintes constitutionnelles, législatives et administratives.

¹ André BERNARD, *Op. cit.*, 1992, p. 159.

² *Idem.*, p. 160.

2. Le cadrage théorique du principe de la gouvernance :

Le cadrage théorique du principe de la gouvernance conduit à étudier le contenu de la gouvernance, la bonne gouvernance et le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs.

2.1. De la gestion publique à la gouvernance financière publique :

Pour BRUNELLE, la notion de gouvernance s'agit « *l'ensemble des organes et des règles de décision, d'information, de surveillance qui permettent aux parties prenantes d'une organisation de faire valoir leurs intérêts et de contribuer à son bon fonctionnement* »¹.

Au sens organisationnel, l'étude de la gouvernance comprend :

- L'examen de la distribution des droits, des obligations et des pouvoirs ;
- L'étude des modes de gestion des diverses activités ;
- L'exploration des sources de dysfonctionnement organisationnel ;
- L'établissement des points de référence et de partage de connaissances.

En effet, la gouvernance est issue de l'asymétrie d'information et du conflit d'intérêt de la relation d'agence existant lorsqu'une ou plusieurs personnes (le principal ou le donneur d'ordre) engagent une autre personne (l'agent ou l'exécutant) pour exécuter en son nom une tâche quelconque qui implique une délégation d'un certain pouvoir de décision à l'agent².

Pour MELENOTTE, la notion de gouvernance réapparue notamment avec les politiques d'ajustement structurel de la Banque Mondiale, est tributaire d'une contradiction qui l'a fait naître, l'opposition entre une gestion économique saine et la méfiance vis-à-vis aux décisions politiques. Malgré ses origines économiques, cette notion est aujourd'hui appliquée de manière large dans plusieurs domaines³.

A l'échelle globale, les internationalistes parlent de « gouvernance globale », « mondiale » ou « internationale » qui s'applique aussi bien sur les organisations internationales à vocation économique à l'instar du Fonds Monétaire International (FMI) que sur les organisations à vocation politique comme l'Organisation des Nations Unies (ONU)⁴.

¹ Dorval BRUNELLE, *Gouvernance : Théories et pratiques*, Éditions IEIM, Université de Québec à Montréal, 2010, p. 331.

² Michel BARABEL et autres, *Les fondamentaux du management*, Paris, DUNOD, 2008, p 51.

³ Sabrina MELENOTTE, « L'autonomie zapatiste : Quelle gouvernance ? », in *Gouvernance : Théories et pratiques*, dirigé par Dorval BRUNELLE, Éditions IEIM, Université de Québec à Montréal, 2010, p. 193.

⁴ Adeline JOFFRES, « Internet et NTIC : gouvernance électronique et démocratie dans la République Bolivarienne du Venezuela », in *Gouvernance : Théories et pratiques*, dirigé par Dorval Brunelle, Éditions IEIM, Université de Québec à Montréal, 2010, p. 280.

En ce sens, la gouvernance globale a pour objectif « *de développer et de rendre efficace les régimes internationaux influençant sur le comportement des États en imposant un minimum de contraintes et également d'améliorer le fonctionnement interne, les règles qui les régissent ainsi que le contrôle de leur application* »¹. De son côté, MEDINA utilise l'expression « auto-gouvernance » comme synonyme de liberté dans la pensée républicaine à l'effet de former un citoyen coresponsable, libre, équitable et solidaire².

Pour Bernard PERRET, la gouvernance se définit comme « *la capacité d'une société à se gouverner au moyen d'institutions, de systèmes de représentations, de processus de négociation, de décision et de contrôle* »³. La crise se déclare entre gouvernants-gouvernés et l'évaluation est la clé d'une nouvelle gouvernance lorsqu'elle porte sur des programmes.

Quant à TESORO, suggère que l'enrichissement de la gouvernance prétend l'acceptation de la gouvernance électronique qui inclut l'administration en ligne, le service électronique, la transparence électronique, les contrats électroniques, la gestion électronique et la citoyenneté électronique. Toutes les institutions offrant des services sont impliquées à tous les niveaux⁴.

Sur le plan financier, JOFFRES conclue que la notion de gouvernance financière publique s'applique à plusieurs domaines (économique, social, politique), à différents niveaux (global, régional, national, local) et fait souvent sans cesse l'objet de polémiques⁵.

2.2. L'avènement de la bonne gouvernance :

La gouvernance est d'un usage récent dans le monde du développement et devenue à l'aube des années 1990 un concept incontournable traitant les problèmes de développement durable. Selon DENEAULT, les institutions internationales utilisent la notion de bonne gouvernance à la fin des années 1990 pour rechercher de nouvelles stratégies et d'un nouveau vocabulaire justifiant leur impuissance à atteindre leur objectif de réduction de la pauvreté dans les pays en voie de développement⁶.

¹ Adeline JOFFRES, *Op. cit.*, 2010, p. 280.

² Marcos MEDINA, « Participation citoyenne et l'approvisionnement en eau dans trois villes d'Argentine », in *Gouvernance : Théories et pratiques*, dirigé par Dorval Brunelle, Éditions IEIM, Université de Québec à Montréal, 2010, p. 264.

³ Bernard PERRET, *L'évaluation des politiques publiques*, Edition la découverte, Paris, 2001, p. 89.

⁴ José Luis TESORO, « Citoyenneté, gouvernance et civisme numérique : une analyse prospective », in *Gouvernance : Théories et pratiques*, dirigé par Dorval Brunelle, Éditions IEIM, Université de Québec à Montréal, 2010, p. 309.

⁵ Adeline JOFFRES, *Idem.*

⁶ Alain DENEAULT, *Gouvernance*, Lux Éditeur, Montréal, 2013, p. 15.

Dans son livre de gouvernance, traitant les 50 prémisses de cette notion, DENEULT considère que pour la banque mondiale, la bonne gouvernance est condition d'accès aux aides financières. La gouvernance en effet est qualifiée de bonne si le pays répond à ses critères ¹.

En conséquence, la bonne gouvernance décrit les règles de fonctionnement de l'action de l'État qui permettent d'assurer une gestion saine, transparente et efficace la vie politique, sociale et économique, d'où, de lutter efficacement contre la corruption.

Pour LAKHLEF, la bonne gouvernance constitue un référentiel expliquant la qualité du développement et de la croissance. Retenue comme l'un des facteurs déterminant de la réussite d'une économie. Par contre, le déficit en gouvernance est accusé comme la principale cause des échecs et des contres performances. L'association d'un qualificatif à la notion de gouvernance suppose une évaluation basée sur des indicateurs quantitatifs et qualitatifs ².

En somme, la bonne gouvernance est formée de trois piliers, la gouvernance politique, la gouvernance sociale et la gouvernance économique. Ces trois domaines sont étroitement rattachés par cinq principes de base œuvrant pour la « bonne gouvernance » et s'inscrivant dans la notion de l'État de droit : la transparence, la non-discrimination, la participation, l'obligation de rendre des comptes et l'efficacité ³.

En fait, la bonne gouvernance dans le secteur public s'agit notamment une gestion saine, responsable et transparente des finances publiques, une réglementation simple et efficace, des règles et institutions transparentes pour la gestion et pour la reddition de comptes.

En Afrique, la bonne gouvernance est fortement rattachée au développement comme reconnu en 2001 par les Chefs d'États dans la Déclaration d'Abuja sur le NEPAD affirmant que « *le développement ne peut se réaliser en l'absence d'une démocratie véritable, du respect des droits de l'Homme, de la paix et de la bonne gouvernance* » ⁴.

Quant à la Banque Africaine pour le Développement (BAD), l'importance de la bonne gouvernance est largement reconnue pour le développement durable et la réduction de la pauvreté en Afrique. Pour promouvoir le développement, les États doivent être capables de recouvrer leurs recettes et d'assurer des services publics efficaces et équitables ⁵.

¹ Alain DENEULT, *Op. cit.*, 2013, p. 15.

² Brahim LAKHLEF, *La bonne gouvernance*, Edition Dar El Khaldounia, Alger, 2006, p. 32.

³ OCDE (2014), *Panorama des administrations publiques 2013*, Éditions OCDE, Paris, p. 49.

⁴ NEPAD (2001), *Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique*, Abuja, Nigeria, 23 Octobre 2001, p 19.

⁵ BAD (2012), *Revue sur l'efficacité du développement-Gouvernance*, Editions BAD, Tunisie, p. 3.

2.3. Le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs :

La déclaration sur la démocratie, la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises adoptée lors du sommet de l'Union Africaine en juillet 2002 engage les États africains à poursuivre les objectifs suivants ¹:

- La démocratie et la bonne gouvernance politique ;
- La gouvernance économique et sociale ;
- Le développement socio-économique ;
- Le mécanisme africain d'évaluation entre pairs.

Le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs (MAEP) est un programme de gouvernance du NEPAD, fixant comme but le pilotage de l'Afrique sur la voie de la bonne gouvernance. Les objectifs du MAEP visent d'encourager l'État évalué à adopter les bonnes pratiques, à améliorer l'élaboration des politiques publiques et à se conformer aux standards, codes, indicateurs et autres engagements contractés ².

Dans ce contexte, le MAEP en tant qu'un examen systématique de la performance d'un État par d'autres États choisis à cet effet (C'est à dire par les pairs) et afin de tenir auxdits engagements, les Gouvernements africains ont convenu l'adoption de plans d'action dans les domaines suivants :

- La démocratie et le processus démocratique ;
- La bonne gouvernance ;
- La promotion et la protection des droits de l'homme ;
- Le développement socio-économique.

Le processus du MAEP est axé sur l'évaluation périodique des politiques et pratiques des États pour s'assurer du respect des objectifs et normes convenus, contenus dans ladite déclaration sur la gouvernance ³. Les indicateurs de base servant à mesurer le progrès conformément aux engagements pris se répartissent en trois catégories :

- La représentativité politique et les droits fondamentaux ;
- L'effectivité des institutions ;
- Le management et la gouvernance économique.

¹ NEPAD (2002), *Déclaration sur la démocratie, la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises*, Durban, Afrique du sud, 8 Juillet 2002.

² Ousmane DEME, « La société civile et le mécanisme africain d'évaluation par les pairs : entre espoir et scepticisme », *Partenariat Afrique Canada (PAC)*, Ottawa, Octobre 2005, p.13.

³ NEPAD (2003), *Mécanisme africain d'évaluation par les pairs*, Abuja, Nigeria, 9 mars 2003.

3. Les principaux indicateurs évaluant la gouvernance financière publique :

Il existe de multiples indicateurs évaluant la gouvernance des finances publiques parmi lesquelles, l'indice de perception de la corruption, l'indice de développement humain, l'indice de GINI et les indicateurs mondiaux de gouvernance.

3.1. Indice de perception de la corruption :

L'indice de perception de la corruption (IPC) de l'Organisation Internationale de la Transparence « *Transparency International (TI)* » classe les pays en fonction du degré de corruption perçue dans les administrations publiques et la classe politique. C'est un indice publié chaque année dès son institution en 1995. L'échelle de l'indice varie entre 0 à 10 (la note est étendue à 100 depuis l'année 2012). La note minimale signifie que le pays est fortement corrompu. La note maximale indique une situation de corruption quasi-nulle.

L'IPC évalue le degré de corruption dans le secteur public et l'analyse comme l'abus d'une charge publique à des fins d'enrichissement personnel. L'IPC est établi sur la base de sondages en rapport aussi bien avec l'abus d'un pouvoir officiel dans un intérêt personnel que de l'effort consentis par les pays en matière de lutte contre la corruption ¹. Le tableau suivant illustre le classement de l'Algérie comparativement à certains pays selon l'IPC.

Tableau n° 1. Classement de l'Algérie dans IPC

Années Pays	2014		2003		2000	
	Rang (174 pays)	Score (0-100)	Rang (133 pays)	Score (0-10)	Rang (91 pays)	Score (0-10)
Algérie	100	36	88	02,6	-	-
Danemark	01	92	03	09,5	02	09,8
États Unis	17	74	18	07,5	14	07,8
Canada	10	81	11	08,7	05	09,2
France	26	69	23	06,9	21	06,7
Tunisie	79	40	39	04,9	32	05,2

Source : Élaboré par le chercheur sur la base des données de « *Transparency International* ».

Dans le classement de transparence pour l'exercice 2014, l'Algérie se situe au 100^{ème} rang sur 174 pays, obtenant un score de 36 sur 100 points.

¹ Brahim LAKHLEF, *Op. cit.*, 2006, p. 32.

3.2. Indice de développement humain :

Le facteur humain est devenu aujourd'hui, l'élément capital dans l'appréciation du développement et du niveau de gouvernance des deniers publics d'un pays. Pour ce faire, l'indice de développement humain (IDH) initié en 1990 par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), vise comme objectif principal de donner un aperçu global du niveau de développement d'un pays par la prise en compte de trois critères essentiels ¹:

- L'espérance de vie à la naissance ;
- Le niveau d'éducation, mesuré par les taux de scolarisation et d'alphabetisation ;
- Le niveau de vie, mesuré par le revenu national brut par habitant.

La moyenne géométrique obtenue de la combinaison de ces trois critères constitue ce qu'on appelle indice de développement humain (IDH). L'indice est un indicateur composé, libellé en trois décimales. L'indice varie sur une échelle allant de 0 à 1. Le score proche de (01) indique que le pays concerné dispose d'un niveau de développement supérieur à celui des autres pays détenant un score loin de (01). En fait, les pays sont classés par ordre décroissant des scores de l'IDH ². Le tableau ci-après présente le classement de l'Algérie comparativement à certains pays selon les rapports du PNUD.

Tableau n° 2. Classement de l'Algérie dans IDH

Années Pays	2013		2000	
	Rang	IDH	Rang	IDH
Algérie	93	0,717	106	0,697
Norvège	01	0,944	01	0,942
États Unis	05	0,914	06	0,939
Canada	08	0,902	03	0,940
France	20	0,884	12	0,928
Tunisie	90	0,721	97	0,722

Source : Élaboré par le chercheur sur la base des données du PNUD.

L'Algérie s'est positionnée en 2013 à la 93^{ème} place sur un échantillon de 187 pays, possédant un IDH de (0,717), soit une amélioration de 14 places par rapport à l'exercice 2000.

¹ PNUD (2014), *Rapport mondial sur le développement humain*, Éditions PNUD, New York, p. 41.

² *Idem*, p. 180.

3.3. Indice de GINI :

Selon le PNUD, l'indice ou le coefficient de Gini mesure l'écart entre la répartition des revenus entre les personnes ou les ménages observée au sein d'un pays ¹. Pour la Banque Mondiale, l'indice de Gini indique dans quelle mesure l'allocation des revenus entre les individus ou les ménages au sein d'un pays s'écarte de l'égalité parfaite. Dans le même sens, l'OCDE considère l'indice de Gini comme le principal indicateur permettant d'évaluer le niveau des inégalités de revenus d'une économie ².

En termes de gouvernance, cet indice mesure aussi bien le degré de discrimination des politiques de distribution de revenus que l'impact du système de protection sociale en comparant les scores du coefficient avant et après prise en compte des transferts et impôts.

L'indice de Gini est compris entre 0 et 1, parfois exprimé en pourcentage. Lorsque la valeur de l'indice est proche de (0), la distribution des revenus est égalitaire. Quand la valeur est proche de (1), la distribution des revenus recèle des disparités. Une valeur nulle indique une égalité parfaite, une valeur égale à 100% exprime une inégalité absolue ³. Le tableau ci-après affiche le classement de l'Algérie selon l'indice de GINI.

Tableau n° 3. Classement de l'Algérie dans l'indice de GINI

Pays	Années	2013	2000
Algérie		0,353	0,353
Norvège		0,258	0,258
États-Unis		0,408	0,408
Canada		0,326	0,315
France		0,392	0,327
Tunisie		0,361	0,417

Source : Élaboré par le chercheur sur la base des données du PNUD

Depuis des années, la Norvège enregistre la distribution de revenus la plus égalitaire avec un indice minimale égale à 0,258. Quant à l'Algérie, le score du coefficient de Gini sur l'inégalité des revenus demeure stationnaire à 0,353.

¹ PNUD (2014), *Op. cit.*, p.191.

² OCDE (2014), *Panorama des administrations publiques 2013*, Éditions OCDE, Paris, p. 49.

³ Étienne BRESSOUD et Étienne BRESSOUD, *Statistique descriptive*, Éditions PEARSON, Paris, p. 93.

3.4. Indicateurs mondiaux de gouvernance :

Désormais, les critères d'évaluation de la gouvernance ne se limitent pas seulement aux évolutions liées à la santé, à l'éducation et aux revenus mais s'étendent aussi aux aspects afférents aux libertés, à la qualité des institutions et au respect des règles.

Les économistes Daniel KAUFMANN, Aart KRAAY et Pablo ZOIDO-LOBATON, en charge du programme de recherche de la Banque Mondiale de 1999, ont subdivisé la notion de gouvernance en trois catégories dont chacune comporte deux indicateurs ¹ :

- Le processus de sélection, de contrôle et de remplacement d'un Gouvernement et qui comprend : (i) le niveau des voix et responsabilités des institutions politiques, (ii) le niveau de stabilité institutionnelle ;
- La capacité du Gouvernement à mettre en œuvre des politiques publiques et qui implique : (i) l'efficacité des gestionnaires publics ; (ii) la qualité de la réglementation ;
- Le respect des règles régissant les relations, par le citoyen et par le Gouvernement, et qui intègre : (i) l'application de la législation ; (ii) le contrôle de la corruption.

Pour l'exercice 2014, la Banque Mondiale a publié les scores de gouvernance suivant :

Tableau n° 4. Résultats de l'Algérie dans les indicateurs mondiaux de gouvernance 2014

Pays	Algérie	Tunisie	États-Unis	Canada	France
Indicateurs					
Participation et réédition de comptes	22,66	49,75	79,80	95,57	89,16
Stabilité institutionnelle	10,19	15,05	66,99	91,26	59,22
Efficacité des gestionnaires publics	33,65	48,56	89,90	95,19	88,94
Qualité de la réglementation	9,62	40,87	88,46	97,60	82,21
Application de la législation	25,48	53,37	89,90	94,71	88,46
Contrôle de la corruption	31,73	55,77	89,42	93,75	87,98

Source : Élaboré par le chercheur sur la base des données de la Banque Mondiale.

Les six indicateurs varient sur une échelle allant de 0 à 100. Les scores proches de (100) signifient que le pays concerné est en situation de bonne gouvernance. Les scores inférieurs à la moyenne indiquent une situation de mauvaise gouvernance.

¹ Daniel KAUFMANN, Aart KRAAY et Pablo ZOIDO-LOBATON, « Gestion des affaires publiques, de l'évaluation à l'action », *Finance et Développement*, Juin 2000, p. 10.

SECTION 02 : ANALYSE DES RISQUES DE LA MAUVAISE GOUVERNANCE FINANCIÈRE PUBLIQUE

Pour évaluer la qualité de gouvernance d'un pays en comparaison à celle des autres pays, les chercheurs de la Banque Mondiale Daniel KAUFMAN, Aart KRAAY, Massimo MASTRUZZI et Pablo ZOIDO-LOBATON ont défini les « Indicateurs mondiaux de la gouvernance » regroupant six dimensions de la bonne gouvernance dont, participation citoyenne et reddition de comptes, stabilité institutionnelle, efficacité des gestionnaires publics, qualité de la réglementation, État de droit, et contrôle de la corruption.

Sur cette optique, l'analyse des risques de la mauvaise gouvernance financière publique, au titre de la présente section, est orientée vers les points ci-après :

- Les causes des risques de la mauvaise gouvernance financière publique ;
- Les conséquences des risques de la mauvaise gouvernance financière publique ;
- Les moyens de lutte contre les risques de la mauvaise gouvernance financière publique.

1. Les causes des risques de la mauvaise gouvernance financière publique :

Selon le rapport desdits chercheurs, la lutte contre la mauvaise gouvernance financière publique appelle au préalable l'éradication des sources connexes qui sont en nombre de six ¹.

1.1. Les risques de participation et de reddition de comptes :

Le groupe « voix et responsabilité » mesure les différents aspects du processus politique, des libertés civiles, des droits politiques, de l'indépendance des médias et du degré de la participation des citoyens dans le choix du gouvernement. En somme, la démocratie formée de la volonté librement exprimée, du peuple qui détermine le système politique, économique, social et culturel sur sa pleine participation à tous les aspects de la vie et de la société ².

La démocratie, l'imputabilité, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont des objectifs que doivent viser tous les peuples. Cet aspect de gouvernance démocratique évalué par un indicateur mondial de gouvernance de la Banque Mondiale intitulé « La participation citoyenne et responsabilisation », mesure la possibilité pour les citoyens de choisir leurs dirigeants et de jouir de leurs droits et libertés.

¹ Daniel KAUFMAN, Aart KRAAY, Massimo MASTRUZZI and Pablo ZOIDO-LOBATON, « Gouvernance Matter's », *World Bank Policy Research*, Working paper n° 2196, Washington DC, World Bank, 1999.

² Huet VÉRONIQUE, « L'autonomie constitutionnelle de l'État : déclin ou renouveau ? », *Revue française de droit constitutionnel*, 2008/1 n° 73, p. 79.

1.2. Les risques d'instabilité institutionnelle :

L'instabilité institutionnelle est un indicateur de mauvaise gouvernance ou de fragilité d'un État vulnérable à une guerre civile. Un État fragile est un pays caractérisé par des institutions faibles ou dysfonctionnelles, évoquant la possibilité ou l'actualité d'une violence politique. Un État fragile risque de devenir un État en échec ou en faillite, avec de graves conséquences sur le développement économique et social ¹.

Pour la Banque Mondiale, un pays jugé mal gouverné court un risque important de déclenchement d'une guerre civile dans les années suivant l'évaluation. A l'évidence, la croissance économique requiert avant tout la formulation de bonnes politiques ainsi que la mise en place de bonnes institutions pour les mettre en œuvre. Les conflits violents naissent des mauvaises politiques et institutions, et peuvent susciter la détérioration de l'économie. En fait, la stabilité politique et l'absence de violence représentent la probabilité qu'un État ne soit pas renversé par des moyens inconstitutionnels ou violents ².

1.3. Les risques d'inefficacité des gestionnaires publics :

La commission économique pour l'Afrique (CEA) dans son rapport édité en 2009, a précisé que si les gestionnaires publics ne sont pas dotés du pouvoir financier requis, le résultat de leur activité sera faible. Dans le même sens, le rapport souligne que la dépendance des gestionnaires publics aux forces politiques internes ou externes au pays influence négativement sur l'accomplissement de ses missions. Ce phénomène connu sous le nom de « parrainage politique », empêche le fonctionnement de l'administration publique au sein de laquelle des responsables parrainés par des groupes d'intérêts influençant leurs décisions³.

La subordination des gestionnaires publics aux organismes intérieurs ou extérieurs entrave totalement ou partiellement la liberté dans la prise de décision. L'inefficacité des politiques publiques est également liée à l'absence de structures de recherche et développement au sein des administrations. L'incapacité des gestionnaires publics de s'acquitter de leurs fonctions de manière efficace est l'une des principales causes de la mauvaise gouvernance dans les pays en voie de développement ⁴.

¹ Fearon JAMES D, « Fragilité des États, indicateurs de gouvernance et risque de guerre civile », *Revue d'économie du développement*, 2011, vol. 19, n° 4, p. 154.

² Hali EDISON, « Qualité des institutions et résultats économiques », *Finances & Développement*, 2003, p. 36.

³ CEA (2009), *Rapport sur la gouvernance en Afrique II*, Addis-Abeba, Éthiopie, p. 143.

⁴ Alain-Gérard COHEN, *Contrôle interne et audit publics*, Édition LGDJ, Paris, 2008, p. 87.

1.4. Les risques des carences réglementaires :

Pour FARA et KEN, la réglementation est une fonction majeure de l'État que doit assurer de manière efficace pour protéger les intérêts des usagers de services publics et le fonctionnement des marchés. La qualité de la réglementation comme indicateur de bonne gouvernance mesure le nombre de politiques non conformes aux lois du marché tels que le contrôle des prix et l'insuffisance des contrôles ¹.

La banque mondiale dans son rapport intitulé « *Doing Business* » publié en 2004 favorise une réglementation intelligente des affaires, remplissant les critères (SMART) suivants ² :

- Simplifiée : une réglementation qui permet efficacement l'obtention du résultat souhaité ;
- Mesurable : une réglementation qui a un effet positif mesurable sur le marché ;
- Adaptable : une réglementation qui s'adapte à l'évolution de l'environnement ;
- Relative : une réglementation d'une envergure appropriée aux problèmes à résoudre ;
- Transparente : une réglementation qui est claire et accessible à tous les utilisateurs.

1.5. Les risques d'application de la législation :

L'application de la législation est le fondement d'un État de droit. Les Nations Unies considère l'État de droit ou la légalité, « *un principe de gouvernance en vertu duquel l'ensemble des individus, des institutions et des entités publiques et privées, y compris l'État lui-même, ont à répondre de l'observation de lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées de manière indépendante, et compatibles avec les règles et normes internationales en matière de droits de l'homme* » ³.

Quant à l'OCDE, l'application de la législation constitue l'une des dimensions de la bonne gouvernance d'un pays. L'État de droit exige que lois soient au-dessus de tout le monde, y compris les pouvoirs publics, que les textes protègent les droits fondamentaux et que tout le monde a accès à la justice. Pour cela, la suprématie des législations implique la mise en place d'une hiérarchie des normes juridiques dont le respect doit être assuré à tous les niveaux, au moyen de procédures et mécanismes visant à garantir l'administration par le droit ⁴.

¹ Azmat FARA et Coghill KEN, « La bonne gouvernance et les réformes de marché », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2005, vol. 71, n° 4, p. 672.

² Banque Mondiale (2014), *Doing business 2014 : Comprendre les réglementations pour les petites et moyennes entreprises*, Washington, DC, p. 32.

³ Nations Unies (2004), *Rapport n° S/2004/616 Rétablissement de l'État de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit*, p. 6.

⁴ OCDE (2014), *Panorama des administrations publiques 2013*, Éditions OCDE, Paris, p. 49.

1.6. Les risques de la corruption :

La corruption peut être considérée à la fois une cause et une conséquence de la mauvaise gouvernance. La corruption est une cause lorsque les institutions et agents publics sont entravés dans l'accomplissement de leurs missions. La corruption est une conséquence lorsque les lois, les institutions et agents publics alimentent l'inculcation de l'esprit d'impunité. Dans un système de corruption, il y a souvent un agent corrompeur et un agent corrompu, l'un alimente l'autre ¹.

La détermination des sources de la corruption requiert d'abord de connaître son contenu. Pour l'ONU, la corruption se définit comme « *l'abus d'une position publique en vue d'un bénéfice personnel* » ². Le PNUD aperçoit la corruption comme « *l'abus de pouvoir à des fins privées* » ³. Selon Transparency International, la corruption consiste en « *l'abus d'un pouvoir reçu en délégation à des fins privées* ». Quant à la Banque Mondiale, la corruption c'est d'« *Utiliser sa position de responsable d'un service public à son bénéfice personnel* » ⁴.

En effet, la corruption publique fait référence au mécanisme de délégation du pouvoir d'une charge publique et se nourrit de l'asymétrie d'information qui le caractérise pour tirer un avantage privé. Pour l'OCDE, le pot-de-vin est la forme la plus fréquente de la corruption qui est « *le fait de proposer, donner ou promettre un avantage financier ou autre pour encourager celui qui le reçoit à ne pas exécuter sa fonction ou ses activités comme il convient ou pour récompenser cette personne pour avoir déjà agi ainsi* » ⁵.

Pour Jean CARTIER-BRESSON, la perception de la corruption traduit l'incapacité de l'État à réaliser ses objectifs officiels. Les organisations internationales ont mis en place des programmes prioritaires de lutte contre la corruption qui nécessitent d'éradiquer les variables y constitutives. En somme, la corruption politique ou administrative se propage notamment de l'asymétrie d'information, du pouvoir discrétionnaire, de l'absence de responsabilité, de la faiblesse des sanctions et enfin de l'importance des rentes publiques à capter ⁶.

¹ Magaly BRODEUR, « Gouvernance et corruption en Haïti : état des lieux, impacts et enjeux », *Haïti Perspectives*, 2012, vol. 1, n° 2, p. 52.

² Nations Unies (2007), *Pratiques de bonne gouvernance pour la protection des droits de l'homme*, New York, p. 65.

³ PNUD (2011), *Lutte contre la corruption dans le secteur de l'eau : méthodes, outils et bonnes pratiques*, New York, p. 12.

⁴ Cheikh Mbacké GUEYE, « Les réalités sociologiques de l'Afrique: un terrain fertile pour la corruption ? », *Finance & Bien Commun*, 2007, n° 3, p. 65.

⁵ TEARFUND (2012), *Pourquoi un plaidoyer sur la gouvernance et la corruption ?*, Royaume-Uni, p. 22.

⁶ Jean CARTIER-BRESSON, *Économie politique de la corruption et de la gouvernance*, Edition L'Harmattan, Paris, 2008, p. 64.

2. Les conséquences des risques de la mauvaise gouvernance financière publique :

La mauvaise gouvernance des finances publiques entraîne des répercussions qui peuvent affecter six dimensions relatives aux indicateurs mondiaux de la gouvernance.

2.1. Les conséquences des risques de participation et de réédition de comptes :

La confiance des citoyens dans l'administration publique et plus généralement dans l'État est un indicateur qui montre la satisfaction du peuple à l'égard du fonctionnement de la démocratie. La bureaucratie et l'absence d'imputabilité sont les raisons à l'origine de la méfiance envers le secteur public, de l'absence du gouvernement électronique et de la mauvaise qualité des prestations de service, etc ¹.

Fondamentalement, la confiance dans les institutions publiques ou dans les services publics se mesure en termes de satisfaction ou de mécontentement des usagers de services publics. Les carences de la participation citoyenne et le manque de responsabilisation exercent une influence déterminante sur les variables, confiance et satisfaction des citoyens, transparence, corruption et pouvoir discrétionnaire des agents de l'État ².

2.2. Les conséquences des risques d'instabilité institutionnelle :

L'instabilité institutionnelle peut être associée à divers facteurs tels que la présence de richesses naturelles. Cette instabilité a des effets particulièrement néfastes sur la fragilité de l'État. Pour l'OCDE, un État est fragile lorsque le gouvernement et les instances étatiques n'ont pas les moyens et/ou la volonté politique d'assurer la sécurité et la protection des citoyens, de gérer efficacement les affaires publiques et de lutter contre la pauvreté au sein de la population ³.

Dans la littérature économique, l'instabilité politique conduit à de multiples événements comme le changement du pouvoir politique par la violence, les meurtres politiques, les coups d'État, les guerres civiles ainsi que d'autres mouvements sociaux tels que les grèves, les manifestations ou les émeutes. D'une façon plus large, l'insécurité dans le pays affaiblit la gouvernance sans omettre son impact sur le développement de l'investissement.

¹ Steven VAN DE WALLE et al., « La confiance dans le secteur public: existe-t-il des signes d'un déclin à long terme ? », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2008, vol. 74, n° 1, p. 52.

² Park HEUNGSIK et Blenkinsopp JOHN, « L'influence de la transparence et de la confiance dans la relation entre corruption et satisfaction du citoyen », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2011, vol. 77, n° 2, p. 254.

³ FMI (2011), *Défis macroéconomiques et opérationnels inhérents aux pays en situation fragile*, Washington, p. 8.

2.3. Les conséquences des risques d'inefficacité des gestionnaires publics :

Pour BOVENS et ANCHRIT, l'efficacité de l'État est fortement influencée par la satisfaction ou le mécontentement des citoyens à l'égard des gestionnaires publics et de leurs actions. L'explication de la baisse de confiance dans l'État est liée à la détérioration de l'efficacité des gestionnaires publics. Il est sans doute que cette optique se justifie par le fait que le niveau de confiance envers l'État est une synthèse de satisfaction des citoyens à l'égard de l'efficacité des institutions, des politiques et instruments des gestionnaires publics ¹.

Pour sa part, KHANCHEL a étudié en 2011 la relation pouvant exister entre les technologies de l'information et de la communication (TIC) et la gouvernance en Afrique, définie par les six indicateurs de la Banque Mondiale pour la période allant de 1996 à 2008. Ses résultats montrent que la gouvernance en Afrique n'a pas évolué dans le sens considéré. A contrario, l'efficacité des gestionnaires publics en tant que facteur de transparence a connu une amélioration significative suite à l'application des TIC ².

Quant à MIEKATRIEN, le budget demeure un moyen important permettant d'augmenter l'efficacité des gestionnaires publics. Dans ce sillage, la réforme budgétaire par le recours aux techniques de budgétisation axées sur les résultats est fortement recommandé pour accroître l'efficacité même des politiques publiques, de reddition de comptes au sein de l'administration publique et vis-à-vis du parlement ainsi que la mise en place d'une procédure budgétaire descendante visant à imposer des limites de dépenses pluriannuelles ³.

2.4. Les conséquences des risques des carences règlementaires :

Les six dimensions de la gouvernance sont étroitement liées. La réglementation ne peut s'appliquer correctement en l'absence d'obligation de reddition des comptes ou du manque d'imputabilité, de la carence d'État de droit ou encore de la faiblesse du contrôle de la corruption. Ces facteurs aggravent encore la mauvaise qualité de la réglementation et sans doute la mauvaise gouvernance ⁴.

¹ Mark BOVENS et Wille ANCHRIT, « Déchiffrer la baisse de confiance aux Pays-Bas : Dix explications à la baisse de la confiance politique aux Pays-Bas », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2008, vol. 74, n° 2, p. 305.

² El Mehdi Imen KHANCHEL, « Gouvernance et TIC : cas des pays d'Afrique », *Recherches en Sciences de Gestion*, 2011, vol. 5, n° 86, p. 81.

³ Sterck MIEKATRIEN *et al.*, « Réformes budgétaires dans le secteur public : tendances et défis », *Revue internationale de politique comparée*, 2004, vol. 11, n° 2, p. 244.

⁴ Azmat FARA et Coghill KEN, *Op. cit.*, 2005, p. 673.

L'insuffisance de la réglementation impacte négativement sur la qualité de gouvernance notamment lorsque les autres déterminants ne sont pas suffisamment appliqués. Pour sa part, CARMEN retient la qualité de la réglementation comme « *la capacité du gouvernement à formuler et appliquer des politiques et des réglementations adaptées qui favorisent le développement du secteur privé* ¹ ». En d'autres termes, la réglementation moderne à l'opposition à la réglementation classique ou la déréglementation, doit être exploitée comme un instrument de communication des politiques publiques.

Pour l'OCDE, la qualité réglementaire doit faire référence à un cadre réglementaire dans lequel s'inscrivent et se renforcent mutuellement trois piliers : les politiques réglementaires, les institutions réglementaires et les instruments réglementaires. La défaillance des pays dans ce domaine et plus précisément en la gouvernance réglementaire, observée lors de la crise financière et économique mondiale de 2008, a induit la perte de confiance des personnes et des entreprises envers les institutions du secteur public ou privé ².

2.5. Les conséquences des risques d'application de la législation :

L'État de droit est composée d'un ensemble d'institutions, de lois et de pratiques mises en place pour prévenir l'exercice arbitraire du pouvoir ³. L'absence de l'application des lois implique le non respect « *du principe de la primauté du droit, de l'égalité devant la loi, de la responsabilité au regard de la loi, de l'équité dans l'application de la loi, de la séparation des pouvoirs, de la participation à la prise de décisions, de la sécurité juridique, du refus de l'arbitraire et de la transparence des procédures et des processus législatifs* » ⁴.

En réalité, la non considération des lois est l'un des facteurs aggravant la mauvaise gouvernance dans les pays en voie de développement. La non application des règles légales signifie que les gestionnaires publics sont placés au-dessus des lois et leurs actions ne sont pas encadrées par les règles du droit. De ce fait, le principe de l'autorité suprême de la loi est transgressé. La mauvaise application de la législation implique que les décisions prises ne soient pas conformes aux normes juridiques devant garantir le respect des droits et libertés fondamentaux des citoyens, et assurer l'intervention du contrôle juridictionnel.

¹ Apaza CARMEN, « la pertinence des indicateurs mondiaux de la gouvernance : un débat scientifique en cours », *Revue française d'administration publique*, 2008, vol.3, n° 127, p. 592.

² OCDE (2013), *La réforme de la réglementation dans les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord*, Éditions OCDE, Paris. p.19.

³ Nations Unies (2007), *Pratiques de bonne gouvernance pour la protection des droits de l'homme*, p. 49.

⁴ Nations Unies (2004), Rapport n° S/2004/616, *Op. Cit.* p.6.

2.6. Les conséquences des risques de la corruption :

Les impacts de la corruption sont multiples. Sur le plan économique, les pertes des revenus en impôts et taxes sont considérables du fait que le versement de pots-de-vin permet d'échapper à l'imposition fiscale. La corruption conjuguée avec la complexité des procédures administratives affecte considérablement le développement de l'investissement et nourrit sur le plan social, la perte de confiance envers l'État, les élites et les agents publics ¹.

La mauvaise utilisation des fonds publics affecte longuement et grandement l'économie des pays en voie de développement. Dans ce domaine, le déficit de gouvernance des marchés publics observé à travers le gonflement des prix et l'attribution illicite des contrats entrave la concurrence et grève fortement le prix des biens et services achetés par l'administration. Pour cela, les marchés publics représentent un secteur à haut risque de corruption et ayant un impact direct sur les dépenses publiques et les ressources des contribuables ².

Pour HONLONKOU, l'existence de la corruption est un indicateur de mauvaise gouvernance, qui peut susciter un impact négatif cumulé sur l'inflation, la croissance et le développement humain durable. L'échange de pots-de-vin se répercute sur les prix de revient et de vente des produits qui pourront entraîner une hausse généralisée des prix. Dans ce sens, la corruption entrave non seulement la croissance et développement mais encore par son impact négatif simultanément sur la santé, l'éducation et le revenu ³.

La corruption est l'un des principaux obstacles du développement économique et social durable dans le monde. En termes chiffrés et d'après une estimation de la Banque mondiale, les pots-de-vin versés chaque année s'élèvent au minimum à 1 000 milliards de dollars ⁴.

Quant au PNUD, le coût de la corruption dans les pays en développement représente dix fois le montant de l'aide publique au développement. La part annuelle de la corruption représente l'équivalent de 5 % du PIB mondial, soit près de 2 600 milliards de dollars. En Afrique, la corruption coûte environ 25 % de son produit intérieur brut ⁵.

¹ Magaly BRODEUR, « Gouvernance et corruption en Haïti : état des lieux, impacts et enjeux », *Haïti Perspectives*, 2012, vol. 1, n° 2, p. 51.

² OCDE (2011), *Principes de l'OCDE pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics*, p. 9.

³ Albert HONLONKOU, « Corruption, inflation, croissance et développement humain durable », *Mondes en développement*, 2003, vol. 3, n° 123, p. 96

⁴ OCDE (2013), *Manuel de sensibilisation au paiement de pots-de-vin et à la corruption à l'intention de vérificateurs fiscaux*, Éditions OCDE, Paris, p. 9.

⁵ Jacques HALLAK et Muriel POISSON, *Écoles corrompues, universités corrompues : que faire ?*, Éditions UNESCO, Paris, 2009, p. 39.

3. Les moyens de lutte contre les risques de la mauvaise gouvernance financière publique :

Les moyens de lutte contre les risques de la mauvaise gouvernance financière publique peuvent se résumer en la révision générale des politiques publiques, la modernisation de l'administration et la réforme des systèmes de gestion des finances publiques.

3.1. La révision générale des politiques publiques :

La révision générale des politiques publiques (RGPP) est une démarche de réforme des administrations publiques, initiée en France en 2007 et étendue aux pays de l'OCDE en raison de son mode de gouvernance se donnant comme objectif de transformer en profondeur l'organisation administrative et le contenu de l'action publique par la mise en place au cœur de la réforme administrative la notion de la performance, afin de prendre en charge une triple exigence : performance pour un meilleur service aux usagers, performance pour dépenser moins et mieux, performance pour améliorer les conditions de travail des agents ¹.

Pour MIGEON, la RGPP vise l'orientation des activités des administrations publiques vers la performance et ce, autour de six grands axes qui répondent aux nécessités impérieuses de la réforme : adapter les missions de l'État aux défis du XXI^e siècle, améliorer les services pour les citoyens et les entreprises, simplifier l'État dans son organisation et ses processus, valoriser le travail et le parcours des agents, responsabiliser par la culture du résultat, et enfin rétablir l'équilibre des comptes publics et garantir le bon usage au premier centime ².

Quant à l'OCDE, la RGPP est un processus de réforme de l'État tant à l'échelle centrale qu'au niveau local, qui compte à améliorer les services aux usagers, à rationaliser les dépenses publiques et à moderniser la gestion des ressources humaines des administrations publiques. La RGPP comprend notamment des réformes d'optimisation de l'État, à savoir ³:

- Des réformes de structures, à l'occurrence de la fusion des fonctions d'appoint ;
- Des réformes de gouvernance interne et de gestion de la fonction publique ;
- Des réformes d'amélioration de la qualité des services, à travers le passage vers une administration électronique.

¹ Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, *RGPP : 5^e Conseil de modernisation des politiques publiques : [rapport d'étape]* / François BAROIN, Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, 2011, p. 1.

² François-Daniel MIGEON, « La méthode RGPP : Placer le changement au cœur de l'administration », *RFAP*, 2010, vol. 4, n° 136, p 986.

³ OCDE (2012), *Examen de l'OCDE sur la gouvernance publique en France : Une perspective internationale sur la révision générale des politiques publiques*, p 15.

LAFARGE précise que l'instrument de la RGPP, est emprunté du secteur privé, qui est plus précisément l' « audit » par un passage en revue et un examen des activités d'une organisation. Les résultats de la révision suivant les critères retenus aboutissent est-ce que l'organisation ne fonctionne pas, fonctionne mal ou fonctionne à un cout élevé. Cette technique relativement nouvelle dans la gestion publique est utilisée dans plusieurs pays dont la France, le Canada et les États-Unis ¹.

La RGPP a été développée au Canada sous le nom de la « Réingénierie de l'État ». À l'origine, la RGPP cible la question d'évaluation des politiques publiques. Comme indiqué par son label, la RGPP se présente actuellement en tant qu'un examen stratégique de l'ensemble des dépenses budgétaires et fiscales de l'État, à partir d'un inventaire des politiques publiques portant sur les missions, les processus, les objectifs et les moyens au cœur des programmes d'intervention publique ².

En définitive, KOTT conclut que la RGPP et la modernisation de l'État constituent deux chantiers de réforme de la gouvernance dans le secteur public. La mise en place d'un ancrage juridique permettant la jonction des deux démarches de réforme constituera un bras de levier devant aboutir à une nouvelle approche de la gestion publique orientée vers la performance. En d'autres termes, une nouvelle gouvernance financière publique ³.

3.2. La modernisation de l'État :

L'OCDE, dans son rapport intitulé « Moderniser l'État, la route à suivre » en 2005 propose les six mesures clés en tant que « leviers » de la gouvernance publique dans l'ensemble des pays : administration ouverte, amélioration des performances, modernisation de la responsabilité et du contrôle, restructuration des organisations, modernisation de l'emploi public/fonction publique, et utilisation des mécanismes de type marché. ⁴

Ces instruments sont qualifiés comme « moteurs de changement », mettant l'accent sur l'interaction entre des politiques spécifiques de gestion publique et la dynamique de l'administration publique et considèrent cette dernière comme un assemblage de dispositifs orienté vers une perspective de gouvernance.

¹ François LAFARGE, « La révision générale des politiques publiques : objet, méthodes et redevabilité », *Revue française d'administration publique*, 2010, vol. 4, n° 136, p. 756.

² Philippe BEZES, « Morphologie de la RGPP » Une mise en perspective historique et comparative, *Revue française d'administration publique*, 2010, vol. 4 n° 136, p. 800.

³ Sébastien KOTT, « La RGPP et la LOLF : consonances et dissonances », *Revue française d'administration publique*, 2010, vol. 4, n° 136, p. 882.

⁴ OCDE (2005), *Moderniser l'État, la route à suivre*, p. 15.

Pour BELKEBIR, la réforme de l'État réclame inévitablement la mise en place des technologies de l'information et de la communication « TIC », telles que l'utilisation des progiciels de gestion intégrés « PGI » considérés comme levier de toute réforme et pilier de la gouvernance publique qui devraient susciter un gain immense en matière d'amélioration de la performance des politiques publiques ¹.

De fait, la généralisation de l'e-gouvernance publique par le développement de l'administration électronique et la dématérialisation des procédures, qui consistent en la définition et l'expression des besoins des différents utilisateurs à l'aide des technologies de l'information et de la communication, permettront à tout moment de répondre aux demandes et de produire des informations précieuses sur les diverses situations ².

Par contre, KHANCHEL retient l'idée que les États africains doivent systématiquement prendre en ligne les trois aspects de la gouvernance, économique, politique et administrative. La nécessité de mise en œuvre de procédures transparentes pour l'amélioration du processus décisionnel et de la relation entre l'administration et les usagers de services publics justifie l'application des TIC à la bonne gouvernance ³.

Quant à SYLVIE, la politique de modernisation de l'administration ne doit pas se limiter à la mise en place d'outils ou de méthodes cachant une vision de réforme instrumentale mais doit s'élargir à un processus de changement dont les finalités sont connues et expliquées. Pour cela, le benchmarking est une solution dangereuse aux problèmes de management des services publics lorsque le chemin de réforme présuppose que l'administration est une sorte d'une machine fermée sur elle-même sans liaison avec le politique, la société, l'économie ⁴.

Alors que SCHICK opte pour un État performant au sein duquel la performance constitue la dimension majeure de réforme de la mauvaise gouvernance publique du fait que le principe de base de l'administration est de fournir des services efficaces et de mettre en œuvre des programmes efficaces. Selon lui, un État moderne ne peut conserver la prééminence que dans la mesure où il est performant et ne peut pas être performant si son budget ne l'est pas ⁵.

¹ Linda BELKEBIR, « Le programme ACCORD : quel bilan ? », *RFFP*, 2004, n° 87, p 315.

² VIAU Julien, « Pratiques relationnelles et commande publique : Enjeux et perspectives », *Revue Market Management*, 2003, vol. 3, n° 2, p 24.

³ El Mehdi Imen KHANCHEL, « Gouvernance et TIC : cas des pays d'Afrique », *Recherches en Sciences de Gestion*, 2011, vol. 5, n° 86, p. 65.

⁴ Trosa SYLVIE, « Donner sens aux méthodes de modernisation de l'administration », *Revue française d'administration publique*, 2010, vol. 3, n° 135, p. 5.

⁵ Allen SCHICK, « L'État performant : réflexions sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 2003, vol. 3, n° 2, p. 82.

3.3. La réforme des systèmes de gestion des finances publiques :

Les organisations internationales plaident pour la modernisation des systèmes de gestion des finances publiques afin de favoriser l'imputabilité grâce à une plus grande transparence, de permettre de réaliser des analyses comparatives et d'améliorer l'efficacité des services publics. Dans beaucoup de pays, les systèmes de comptabilité publique sont le facteur clé de la mise en œuvre des réformes basées sur le nouveau management public (NMP) du fait que l'information financière joue un rôle essentiel dans l'économie ¹.

De plus, la surveillance multilatérale internationale des systèmes financiers publics compte déceler et prévenir les problèmes ainsi que d'éviter la propagation des crises aux autres pays. A cette fin, l'adoption d'un langage économique commun ou encore de normes communes est devenue indispensable. La convergence vers les normes comptables internationales du secteur public « IPSAS » pourra contribuer à l'aboutissement du processus de réforme de la gouvernance publique étant donné que l'enregistrement et l'évaluation des actifs est l'une des principales préoccupations que doivent aborder tous les pays ².

En complément à l'amélioration du baromètre de la transparence financière dans la sphère publique, les institutions internationales ont établi des normes et codes de bonne gouvernance. Par exemple, l'OCDE a adopté à Paris le 21 novembre 1997 une convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. A son tour, les Nations Unies a également adopté à New York le 31 octobre 2003 une convention contre la corruption. Pour sa part, le FMI a aussi établi un code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques.

D'une manière globale, la mise en œuvre ou bien l'entrée en vigueur des conventions internationales ou multilatérales sur le sol d'un pays intervient après leur ratification avec une autorité juridique équivalente au-moins à celle des lois internes. Grosso modo, les standards ou normes internationales de bonne gouvernance dans le secteur public contribuent particulièrement au rapprochement des systèmes de gestion des finances publiques à travers une formulation correcte et homogène des politiques budgétaires en mettant l'accent notamment sur la maîtrise des dépenses budgétaires ³.

¹ Navarro GALERA ANDRÉS et Rodríguez BOLÍVAR MANUEL PEDRO, « La modernisation des administrations publiques dans les économies émergentes et en transition grâce à des rapports financiers basés sur les normes internationales », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2011, vol. 3, n° 77, p. 637.

² *Idem*, p. 660.

³ André BARILARI et Michel BOUVIER, *La nouvelle gouvernance financière de l'État*, LGDJ, 2004, p. 21.

SECTION 03 : LES PRINCIPAUX REFERENTIELS INTERNATIONAUX DE BONNE GOUVERNANCE FINANCIÈRE PUBLIQUE

Les normes internationales pour la promotion de la gouvernance financière publique, représentent le moyen phare de lutte non seulement contre la corruption mais aussi contre la mauvaise gouvernance d'une manière plus large. Ces standards sont édictés au sein des déclarations universelles, des conventions, codes, manuels et autres documents de bonne conduite, développés au fil des années par les organisations internationales.

Pour cela, cette section sera consacrée à l'étude des référentiels internationaux de bonne gouvernance des finances publiques, mis en place par les institutions suivantes :

- L'Organisation des Nations Unies (ONU) ;
- Le Fonds Monétaire international (FMI) ;
- L'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE).

1. Les principaux référentiels de bonne gouvernance financière publique selon l'ONU :

La bonne gouvernance selon l'ONU se réfère essentiellement à la déclaration universelle des droits de l'homme, le programme des Nations Unies pour le développement, la déclaration du millénaire, et la convention des Nations Unies contre la corruption.

1.1. La déclaration universelle des droits de l'homme :

Au niveau mondial, le premier cadre référentiel international de promotion de la gouvernance pour le développement est constitué de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) de 1948. La protection des droits de l'homme est garantie également par des conventions universelles et les deux Pactes des Nations Unies de 1966 relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels pour l'un, et aux droits civils et politiques pour l'autre ¹.

L'article 21 de la DUDH prévoit que « *La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote* ». Selon cet article, la gouvernance des finances publiques se fonde à partir d'une démocratie qui repose sur une volonté du peuple, librement exprimée, qui détermine le système politique, économique, social et culturel ².

¹ Julien CAZALA, « Le Soft Law international entre inspiration et aspiration », *RIEJ*, 2011, Vol. 1, n° 66, p. 78.

² Kathia MARTIN-CHENUT, « Droit international et démocratie », *Diogène*, 2007, vol. 4, n° 220, p. 38.

1.2. Le programme des Nations Unies pour le développement :

Le Système des Nations Unies est composé de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et de nombreux programmes et fonds dont le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), institué en 1966. Le PNUD constitue un réseau mondial axé pour la promotion du développement humain durable et de la gouvernance. Depuis 1990, le PNUD publie chaque année, un rapport sur le développement humain qui traite les thèmes liés au développement et classe les pays selon l'indice du développement humain (IDH).

Le PNUD considère la gouvernance dans son document de politique générale de 1997 intitulé « La gouvernance en faveur du développement humain durable » comme étant « *l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative dans la gestion des affaires d'un pays à tous les niveaux* ». Ce document précise également que la bonne gouvernance, qui englobe ces trois dimensions politique, économique et administrative, repose sur des mécanismes, processus et institutions par lesquels les parties prenantes exercent leurs droits et obligations reconnus par la loi ¹.

Aussi, le PNUD réaffirme dans la résolution adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies en date du 16 septembre 2005 que la bonne gouvernance est indissociable du développement durable ². Les travaux du PNUD mentionnent également neuf principes de la bonne gouvernance : la participation des citoyens, la primauté du droit, la transparence, la satisfaction des citoyens, l'orientation du consensus, l'équité surtout pour les opportunités, l'efficacité et l'efficience de gestion, l'existence d'un système d'imputabilité et la vision stratégique pour favoriser la développement durable ³.

En effet, les principes de bonne gouvernance développés en 1997 par le PNUD sont contenus dans les termes de la DUDH de 1948. Dans ce sens, la bonne gouvernance selon le PNUD est entre autres, participative, transparente, responsable, performante, stratège, équitable et favorise l'État de droit. La bonne gouvernance s'assure également que les priorités politiques, sociales et économiques sont établies sur un large consensus au sein de la société et que les voix des plus pauvres et des plus vulnérables sont entendues dans le processus décisionnel d'allocation des ressources pour le développement ⁴.

¹ FIDA (1999), *Rapport n° EB 99/67/INF-4 sur la bonne gouvernance*, Rome, p. 6.

² ONU (2005), *Résolution n° A/RES/60/1 de l'assemblée générale*, p. 7.

³ UNDP (1997), *Governance for sustainable human development*, p. 14.

⁴ *Idem*, p. 12.

1.3. La déclaration du millénaire :

La Déclaration du Millénaire, adoptée par les États membres des Nations Unies en septembre 2000 lors du Sommet du Millénaire, par laquelle les dirigeants mondiaux s'engagent, à travers les objectifs internationaux pour le développement notamment de la bonne gouvernance ¹.

Pour DEVIN et PLACIDI-FROT, cette déclaration a été suivie par la formulation de huit Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), concrets et chiffrés mais dont la mise en œuvre demeure encore inachevée à ce jour ; réduire la pauvreté, assurer l'éducation pour tous, promouvoir l'égalité des sexes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé, préserver l'environnement, mettre en place un partenariat mondial pour le développement ².

En matière de bonne gouvernance, la déclaration met plus particulièrement l'accent sur les OMD, dont l'objectif n° 8 consacré à la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement mentionne que l'engagement en faveur de la bonne gouvernance est une condition préalable pour la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, réglementé, prévisible et non discriminatoire ³.

Le point n° 6 de ladite déclaration précise que la volonté et la participation des populations sont des conditions inéluctables pour garantir une gouvernance démocratique des affaires publiques ⁴. Dans le même sillage, le point n° 13 met en exergue que la bonne gouvernance fondée sur la transparence des systèmes financier, monétaire et commercial est l'élément moteur pour la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement ⁵.

La bonne gouvernance est également conjuguée aux droits de l'homme et à la démocratie dans le titre de la Partie « V » de la déclaration du Millénaire, au sein de laquelle, des engagements sont pris pour la promotion de la démocratie, le renforcement de l'État de droit et le respect de tous, les droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus sur le plan international, y compris le droit au développement, à travers notamment le respect et la mise en œuvre intégrale de la déclaration universelle des droits de l'homme ⁶.

¹ Jacques POIROT, « L'économie du don chez François Perroux : Actualité et pertinence du modèle perroussien d'aide publique au développement pour le troisième millénaire », *Revue Tiers Monde*, 2007, vol. 4, n° 192, p. 842.

² Guillaume DEVIN et Delphine PLACIDI-FROT, « Les évolutions de l'ONU : concurrences et intégration », *Critique internationale*, 2011, vol. 4, n° 53, p. 21

³ OCDE (2005), *Coopération pour le développement 2004*, Vol. 6, n° 1, p. 67.

⁴ ONU (2000), *Résolution n° A/RES/55/2 adoptée par l'Assemblée Générale*, p. 2.

⁵ *Idem*, p. 4.

⁶ *Ibid.*, p. 7.

1.4. La convention des Nations Unies contre la corruption :

La Convention des Nations Unies contre la Corruption (CNUCC) est le référentiel mondial le plus complet sur la corruption. La CNUCC a été adoptée à New York le 31 octobre 2003 et entrée en vigueur en 2005 et plus de 150 États l'ont ratifiée. La convention a pour objet la promotion et le renforcement des mesures visant à prévenir et à combattre la corruption de manière plus efficace, la coopération internationale et l'assistance technique aux fins de la prévention et la lutte contre la corruption ainsi que la promotion de l'intégrité, la responsabilité et la bonne gestion des affaires publiques et des biens publics ¹.

Le Secrétaire Général des Nations Unies Kofi A. ANNA signale que la CNUCC énonce une série de normes, de mesures et de règles que tous les pays membres de l'ONU sont assujettis de les appliquer pour renforcer le système juridique de lutte contre la corruption. La convention précise que le respect des valeurs fondamentales telles que l'État de droit, la transparence, le sens de responsabilité est indispensable pour un développement durable et une meilleure gouvernance tant dans le secteur public que dans le secteur privé ².

L'article 05 de la CNUCC édicte que chaque État Partie élabore et applique ou poursuit, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, des politiques de prévention de la corruption, efficaces et coordonnées qui favorisent la participation de la société et reflètent les principes d'État de droit, de bonne gestion des affaires publiques et des biens publics, d'intégrité, de transparence et de responsabilité.

En complément, l'article 06 impose aux États qui y sont Parties, la création d'un ou plusieurs organes, chargés de prévention de la corruption par des instruments et moyens tels que l'application des politiques visées à l'article 5 ci-dessus ainsi que la vulgarisation des connaissances concernant la prévention de la corruption.

A l'échelle nationale, l'Algérie a adhéré à la trajectoire définie par la CNUCC à travers la ratification de cette convention par décret présidentiel n° 04-128 en date du 19 avril 2004, la promulgation de la loi n° 06-01 du 20 février 2006, modifiée et complétée, relative à la prévention et à la lutte contre la corruption ainsi que la création d'un Office Central de Répression de la Corruption (OCRC) par décret présidentiel n° 11-426 en date du 08 décembre 2011.

¹ OCDE (2011), *Identification et quantification des profits de la corruption*, p. 11.

² ONU (2004), *Convention des Nations Unies contre la corruption*.

2. Les principaux référentiels de bonne gouvernance financière publique selon le FMI :

Pour une meilleure gouvernance des deniers publics, le FMI propose aux pays, des codes et de bonnes pratiques sur la transparence des finances publiques.

2.1. La code de transparence des finances publiques :

Le code de transparence des finances publiques du FMI publié en 2014 est la norme internationale de divulgation des informations sur les finances publiques. Pour BOULEY, la transparence des finances publiques est la base de ce code pour faire connaître au citoyen publiquement les activités budgétaires passées, présentes et futures de l'État, la structure et les fonctions des administrations publiques, les objectifs de la politique des finances publiques, les comptes du secteur public et les projections budgétaires¹.

Ce code est également complété par un manuel sur la transparence des finances publiques, un guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles ainsi des rapports sur l'observation des normes et codes (RONC) de la transparence budgétaire. Le code intègre un ensemble de principes qui s'articulent autour de quatre piliers à savoir, l'information financière, la prévision financière et la budgétisation, l'analyse et la gestion des risques financiers ainsi que la gestion des recettes des ressources naturelles².

S'agissant de l'information financière, les rapports financiers doivent donner une vision complète, pertinente, actuelle et fiable de la situation et des résultats financiers des administrations publiques. Quant à la prévision financière et la budgétisation, les budgets et les prévisions financières qui leur servent de base doivent énoncer clairement les objectifs budgétaires et les politiques visées par l'administration, et présenter des projections exhaustives, actuelles et crédibles de l'évolution des finances publiques³.

Concernant l'analyse et la gestion des risques financiers, les pouvoirs publics doivent communiquer, analyser et gérer les risques qui pèsent sur les finances publiques et assurer une coordination effective du processus décisionnel dans l'ensemble du secteur public. Pour ce qui est de la gestion des recettes des ressources naturelles, repose sur des principes portant sur la propriété, la contractualisation et le régime fiscal, les rapports sur les finances publiques, les prévisions financières et la budgétisation, l'analyse et la gestion des risques financiers⁴.

¹ Michel BOUVIER, *La bonne gouvernance financière publique des pays dans le monde*, LGDJ, Paris, 2009, p.15.

² *Idem*, p.18.

³ FMI (2014), *Code de transparence des finances publiques*, p.2.

⁴ *Idem*, p. 3.

2.2. Le manuel sur la transparence des finances publiques :

Le manuel sur la transparence des finances publiques est pris en 1998 et mis à jour en 2007. Ce manuel a pour objectif l'explication des principes de base du code de la transparence et la présentation d'une analyse des pratiques de bonne conduite. Ce document de référence adressée aux autorités législatives, aux gouvernements et à la société civile, est un élément fondamental pour une transparence des finances publiques dans l'administration publique ¹.

En appoint aux principes du code de transparence des finances publique qui se basent sur une définition claire des attributions et des responsabilités, des processus budgétaires ouverts, un accès du public à l'information et une garantie d'intégrité, le manuel sur la transparence des finances publiques propose des conseils et des moyens pour l'amélioration de la gestion des finances publiques. Dans ce sens, le manuel suggère que la répartition des attributions au sein du secteur public soit claire et rendue publique ainsi que l'inscription de la gestion des finances publiques dans un cadre juridique, réglementaire et administratif clair et ouvert ².

En termes du processus budgétaire, le manuel propose la mise en place d'un cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) et d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). La préparation du budget doit suivre un calendrier établi et obéir aux objectifs de la politique budgétaire et macroéconomique bien définis. L'institution de procédures claires sur l'exécution, le suivi et l'information budgétaires ³.

La documentation budgétaire doit permettre au public d'être informé pleinement de l'activité financière passée, présente et prévue ainsi des principaux risques financiers. Pour cela, la présentation des informations financières de manière à satisfaire aux besoins de l'analyse des politiques et à promouvoir la responsabilisation. Un engagement doit être pris pour diffuser en temps voulu des informations sur les finances publiques.

Les pays adhèrent à la norme spéciale de diffusion des données (NSDD) et au système général de diffusion des données (SGDD) pour que les données budgétaires soient conformes aux normes de qualité reconnues. Les activités financières doivent être soumises aux sauvegardes et contrôles internes effectifs. Les informations sur les finances publiques doivent être également soumises à un examen extérieur ⁴.

¹ Michel BOUVIER, *Op. cit.*, 2009, p. 20.

² FMI (2007), *Manuel de statistique des finances publiques*, p. 8.

³ *Idem*, p. 53.

⁴ *Ibid.*, p. 96.

2.3. Le manuel de statistiques des finances publiques :

Le manuel de statistiques des finances publiques (MSFP) est pris en 1986 et mis à jour en 2001. Ce manuel a pour but la présentation d'un cadre théorique et comptable adapté à l'analyse et l'évaluation des politiques des finances publiques. La performance publique s'apprécie par l'exploitation des statistiques de finances publiques (SFP). Le MSFP propose des classifications budgétaires pour les recettes et les charges ¹.

Les recettes sont des transactions qui augmentent la valeur nette du secteur des administrations publiques. La classification des recettes est basée sur la source de leur provenance à savoir, la fiscalité, les cotisations sociales, les dons et autres recettes. Toutes les transactions qui diminuent la valeur nette du secteur des administrations publiques doivent être classées en charges. La classification des charges se subdivise en trois types, une classification économique des charges, une classification fonctionnelle des dépenses des administrations publiques (CFAP) et une classification croisée des charges ².

La classification économique des charges (CEC) identifie les types des fonctions économiques principales des administrations publiques qui résultent de la prestation des biens et services ainsi que la redistribution du revenu et de la richesse au moyen de transferts. La CEC distingue essentiellement les coûts de production supportés par les administrations publiques pour elles-mêmes (la rémunération), des autres charges de redistribution se rapportant aux transferts au profit d'autres unités (subventions) ³.

La classification fonctionnelle des charges ou encore la classification des fonctions des administrations publiques (CFAP) propose une ventilation détaillée des dépenses par fonctions, ou par objectifs socioéconomiques que doivent atteindre les administrations publiques. Cette ventilation s'inscrit dans une référence comptable internationale connue sous la dénomination « nomenclature des dépenses par fonction »⁴.

Les classifications économique et fonctionnelle des différentes catégories de charges peuvent aussi être conjuguées conjointement pour faire une classification croisée permettant de ressortir les charges par type de transactions et selon la fonction visée.

¹ Michel BOUVIER, *Op. cit.*, 2009, p. 20.

² FMI (2001), *Manuel de statistique des finances publiques*, p. 71.

³ *Idem*, p. 86.

⁴ *Ibid.*, 89.

2.4. Le guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles :

A la fin des années 1990, de nombreux pays dotés de ressources naturelles abondantes ont réalisé des résultats économiques médiocres. Des travaux de recherche ont révélé une relation négative entre abondance des ressources naturelles et croissance économique. Ce phénomène connu sous le nom de la « malédiction des ressources » entrave le développement durable qui rééquilibre les interdépendances globales dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle et une situation de raréfaction et d'épuisement des ressources naturelles ¹.

Pour BOULEY, la médiocrité des résultats est sans doute, la conséquence de la mauvaise gouvernance des ressources naturelles. En revanche, divers pays parviennent à concilier les ressources naturelles et la bonne gouvernance. C'est le cas notamment de Botswana, du Canada, du Chili et de la Norvège, grâce à l'utilisation des pratiques de gestion prudentes et transparentes ².

La transparence contribue à l'amélioration de la crédibilité des mesures de collecte et de distribution des recettes tirées desdites ressources. Le guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles complétant le code et le manuel du FMI sur la transparence, présente un panorama synthétique des bonnes pratiques ou des pratiques optimales généralement admises en matière de gestion transparente des recettes provenant des ressources naturelles³.

Le guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles est publié pour la première fois en 2005 et révisé en 2007. Ce guide a pour but l'application des principes du code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques aux économies des pays caractérisés par une part substantielle des revenus dégagés des ressources naturelles à l'effet de faire face à la complexité technique et à la volatilité des transactions ⁴.

D'une manière synoptique, le guide propose que les produits des ressources naturelles doivent apparaître séparément dans la présentation du budget annuel. La relation contractuelle entre l'administration publique et les entreprises chargées d'exploration ou d'exploitation des ressources naturelles doit être claire et à la disposition du public. La gestion des actifs publics, y compris les ressources naturelles, doit s'appuyer sur des bases juridiques explicites et des rapports publiés périodiquement sur les finances publiques à moyen et long terme.

¹ Audrey AKNIN, « Le développement durable peut-il conjurer la “malédiction des ressources” ? », *Mondes en développement*, 2009, vol. 4, n° 148, p. 15

² Michel BOUVIER, *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, LGDJ, Paris, 2009, p. 20.

³ FMI (2007), *Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles*, p. 3.

⁴ *Idem*.

3. Les principaux référentiels de bonne gouvernance financière publique selon l'OCDE :

La bonne gouvernance des finances publiques selon l'OCDE est fondée essentiellement des meilleures pratiques en matière de transparence budgétaire, d'intégrité dans les marchés publics et du panorama des administrations publiques.

3.1. Les meilleures pratiques en matière de transparence budgétaire :

Les meilleures pratiques de transparence budgétaire, article publié en 2002 par la revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, se considère en tant que principal référentiel des pays membres de l'OCDE, pour le pilotage du processus budgétaire qui englobe de nombreuses étapes, de la formulation des objectifs jusqu'à la réédition de comptes.

L'OCDE définit la transparence budgétaire comme « *le fait de faire pleinement connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations budgétaires* ». Cette transparence est qualifiée d'élément primordial pour une bonne gouvernance financière publique. De la même manière, le budget est vu comme le document opérationnel par lequel les objectifs du Gouvernement sont rendus compatibles et traduits dans la réalité ¹.

L'OCDE ne se prononce pas sur l'opportunité de mise en place d'un cadre juridique intégrant les règles de bonne gouvernance financière publique. Le référentiel des meilleures pratiques est conçu à partir de l'expérience des États membres de l'OCDE et mis à l'usage des pays membres ou non pour accroître leur transparence budgétaire.

Les meilleures pratiques comportent trois parties. La partie « 1 » présente les principaux rapports budgétaires que doit produire le Gouvernement et les grandes lignes de leur contenu. La partie « 2 » met en exergue les indications particulières que doivent contenir les rapports. La partie « 3 » décrit les pratiques assurant la qualité et l'impartialité des rapports ².

Pour SANTISO, si le code de transparence des finances publiques du FMI se limite au système de gouvernance financière au sein de l'exécutif, les bonnes pratiques de la transparence budgétaire de l'OCDE tendent à renforcer le contrôle du Parlement et accroître son rôle dans le processus budgétaire ³.

¹ OCDE (2002), « Transparence budgétaire - les meilleures pratiques de l'OCDE », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, n°3, p. 7.

² *Idem.*

³ Carlos SANTISO, « Combattre la corruption et améliorer la gouvernance financière : les institutions financières internationales et le renforcement du contrôle budgétaire dans les pays en développement », *Revue française d'administration publique*, 2006, vol. 3, n° 119, p. 469.

Quant à JOUMARD et KONGSRUD, l'OCDE considère la transparence budgétaire un élément essentiel d'un « *systeme comptable qui donne en temps utile aussi fidèle que possible, tant au stade de la budgétisation qu'au stade de l'exécution du budget, de l'impact des activités de l'autorité publique concernée sur sa situation financière globale* »¹.

Les meilleures pratiques de l'OCDE de transparence budgétaire, sont davantage centrées sur des normes budgétaires. Ces normes sont précisées, comme indiqué précédemment, dans chacune des trois parties, à savoir²:

Partie 01 : Les rapports budgétaires

- Le budget ;
- Le rapport préalable au budget ;
- Les rapports mensuels ;
- Le rapport en milieu d'année ;
- Le rapport en fin d'année ;
- Le rapport préalable à des élections ;
- Le rapport sur le long terme.

Partie 02 : Les indications particulières

- Les hypothèses économiques ;
- Les dépenses fiscales ;
- Les créances et engagements ;
- Les actifs non financiers ;
- Les obligations liées aux pensions des agents publics ;
- Les engagements conditionnels ;
- La politique en matière de comptabilité publique.

Partie 03 : La sincérité, le contrôle et la responsabilité

- La politique suivie en comptabilité ;
- Les systèmes et responsabilité ;
- L'audit ;
- Le contrôle du public et celui du Parlement.

¹ Isabelle JOUMARD et Per Mathis KONGSRUD, « Les relations financières entre l'État et les collectivités locales », *Revue économique de l'OCDE*, 2003, Vol. 1, n° 36, p. 230.

² OCDE (2004), « Existe-t-il un cadre juridique optimal pour le système budgétaire ? », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 4, n°3, p. 149.

3.2. Les bonnes pratiques de l'intégrité dans la passation des marchés publics :

« *L'intégrité dans les marchés publics, les bonnes pratiques de A à Z*¹ », référentiel publié par l'OCDE en 2007, constitue le cadre de gestion de l'intégrité composé de l'ensemble des instruments, processus et structures qui veillent à faire respecter l'intégrité et à prévenir la corruption au sein de l'administration publique². Ce cadre de gestion de l'intégrité dans la passation des marchés publics comprend dix principes regroupés en quatre piliers : transparence, bonne gestion, prévention des infractions, responsabilité et contrôle³.

Quant à la transparence, les États membres devraient d'une part, instaurer un degré de transparence dans l'ensemble du cycle de passation des marchés publics pour assurer un traitement juste et équitable des fournisseurs potentiels et d'autre part, garantir une transparence optimale dans les appels d'offres et prendre des mesures de précaution pour renforcer l'intégrité en cas de dérogation aux règles d'appel à la concurrence⁴.

S'agissant la bonne gestion, les États membres devraient s'assurer outre que l'usage des deniers publics relatifs aux marchés, soient conformes aux objectifs escomptés, que les fonctionnaires chargés de la passation des marchés publics remplissent les conditions d'éligibilité professionnelle en termes de compétence et d'intégrité.

En ce qui concerne la prévention des infractions, conformité et suivi, les États membres devraient mettre en place des mécanismes destinés à prévenir les risques pesant sur l'intégrité dans les marchés publics, encourager une collaboration étroite entre les pouvoirs publics et le secteur privé afin de préserver des normes d'intégrité dans la gestion des contrats et mettre en place des mécanismes spécifiques pour le suivi des marchés publics, la détection des infractions et la sanction des fautes en la matière.

Pour ce qui est de l'obligation de responsabilité et du contrôle, les États membres devraient définir clairement la chaîne de réédition de compte et des mécanismes de contrôle efficaces, traiter les réclamations des fournisseurs potentiels équitablement et dans le délai prévu ainsi permettre à la société civile, aux médias et au grand public de suivre de près la passation des marchés publics.

¹ OCDE (2007), *L'intégrité dans les marchés publics, les bonnes pratiques de A à Z*, Edition de l'OCDE.

² OCDE (2009), *Vers un cadre pour l'intégrité solide : instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre*, Edition de l'OCDE, p. 22.

³ OCDE (2010), *Principes de l'OCDE pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics*, Edition de l'OCDE, p. 21.

⁴ *Ibid.*

3.3. Le panorama des administrations publiques :

Le « *Panorama des administrations publiques* ¹ », est une publication biennale de l'OCDE, éditée régulièrement depuis l'année 2009. Ce document de référence présente des informations chiffrées et non chiffrées qui permettent non seulement de comparer les activités, les pratiques et les performances, des administrations publiques dans le monde mais également d'assister les Gouvernements à préparer l'avenir.

Dans ce sens, le panorama des administrations publiques de l'OCDE met en exergue un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) permettant aux administrations publiques de se positionner pas seulement dans une optique budgétaire annuelle mais de s'étendre sur une perspective budgétaire à moyen terme allant généralement de trois à cinq ans ².

A cet égard, les estimations à terme des dépenses deviennent les plafonds de dépenses des négociations du budget des exercices suivants. Un CDMT est en effet, un cadre d'orientation de la politique budgétaire et de budgétisation à moyen terme sur lequel les estimations budgétaires des ministères sont définies par politique publique.

Le panorama des administrations publiques utilise aussi, la classification des fonctions des administrations publiques (CFAP) pour effectuer des comparaisons internationales sur les dépenses des administrations publiques par groupe et sous-groupe (comme la défense, l'enseignement ou la protection sociale) et dans le but de situer la structure des dépenses publiques par destination et d'améliorer sa performance ³.

Eu égard à l'importance de la mesure de la performance dans l'accroissement de l'efficacité et de l'efficience des administrations publiques, ce référentiel propose trois systèmes de budgétisation axée sur la performance ⁴ :

- Un système présentant les informations relatives à la performance sans lien avec les décisions de financement ;
- Un système de budgétisation indirectement axée sur la performance, dans lequel l'affectation des ressources repose sur les informations de performance ;
- Un système de budgétisation directement à base de performance, par lequel l'allocation des crédits est strictement subordonnée aux résultats.

¹ OCDE (2014), *Panorama des administrations publiques 2013*, Éditions OCDE, Paris.

² *Idem*, p. 100.

³ *Ibid*, p. 180.

⁴ *Ibid*, p. 104.

CONCLUSION DU 1^{er} CHAPITRE :

La gouvernance financière publique est l'environnement juridique et institutionnel qui œuvre à la promotion de la transparence, de la responsabilisation et de la participation dans l'élaboration, l'exécution et le contrôle de la politique budgétaire ainsi de l'efficacité de la politique fiscale et de la politique de dépense. Dans ce contexte que le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs (MAEP) pilote l'Afrique sur la voie de la bonne gouvernance.

Les institutions internationales publiques et privées évaluent la qualité de gouvernance financière suivant des optiques différentes. L'appréciation utilisée, l'indice de perception de la corruption pour l'Organisation Internationale de Transparence, l'indice de développement humain (IDH) et l'indice de GINI pour le PNUD. Les indicateurs mondiaux de la gouvernance pour la Banque Mondiale mesurent les six composantes de la bonne gouvernance : voix citoyenne et responsabilité, stabilité institutionnelle, efficacité des gestionnaires publics, qualité de la réglementation, contrôle de la corruption et État de droit.

En effet, la Banque Mondiale précise que les causes et conséquences des risques de la mauvaise gouvernance financière publique sont liées à la participation et à la réédition de comptes, à l'instabilité institutionnelle, à l'inefficacité des gestionnaires publics, aux carences réglementaires, à l'application de la législation et à la corruption.

Selon les référentiels internationaux de bonne gouvernance financière publique, les moyens de lutte contre les risques de la mauvaise gouvernance financière publique proviennent essentiellement de la révision générale des politiques publiques, de la modernisation de l'État et de la réforme des systèmes de gestion des finances publiques.

L'ONU impose aux États membres l'adoption de la déclaration universelle des droits de l'homme, du programme des Nations Unies pour le développement, de la déclaration du millénaire et de la convention des Nations Unies contre la corruption.

Le FMI mis à la disposition des pays, un code de transparence des finances publiques, un manuel sur la transparence des finances publiques, un manuel de statistiques des finances publiques et un guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles.

L'OCDE suggère, des meilleures pratiques en matière de transparence budgétaire, des bonnes pratiques de l'intégrité dans la passation des marchés publics et un panorama des administrations publiques.

Chapitre 02

Diagnostic de la performance

budgétaire

CHAPITRE 02 : DIAGNOSTIC DE LA PERFORMANCE BUDGÉTAIRE

Le diagnostic d'une action publique a pour objet l'appréciation de la performance budgétaire en comparant les résultats aux objectifs projetés et aux moyens mis en œuvre. De même, le diagnostic est une activité indissociable de la stratégie pour laquelle sont associés des objectifs allant sur un horizon à moyen terme et sont définis des modes d'actions et de mobilisation des ressources en vue d'atteindre les résultats escomptés.

Le diagnostic d'une action publique implique également l'évaluation de la performance budgétaire par l'utilisation des méthodes et techniques du NMP qui s'est rapidement répandu dans beaucoup de pays. Cette nouvelle approche cherche en fait, l'amélioration des résultats de l'action publique à travers l'emploi du contrôle de gestion, de la comptabilité budgétaire, de la comptabilité générale, de la comptabilité d'analyse des coûts, de la gestion financière, du système de contrôle interne et externe de l'information, et du système d'information intégré de gouvernance des finances publiques.

Sans doute, l'appréciation de la performance budgétaire est une activité indispensable pour un bon système de gouvernance financière. Pour cela, un diagnostic de la performance budgétaire requiert la prise de connaissance préalable des méthodes et des démarches de mesure pour aller à l'étape finale d'évaluation de la performance. En effet, l'évaluation de la performance s'insère dans un système utilisant la mesure, la quantification, le chiffrage des objectifs au moyen d'indicateurs de performance.

En termes financiers, l'acte de diagnostic de la performance budgétaire s'intéresse essentiellement aux performances budgétaires des administrations publiques durant tout le cycle budgétaire ; en amont, en cours et en aval d'exécution de l'action publique. Certes, une action publique performante doit disposer d'un budget ouvert durant tout le processus budgétaire et permettant de traduire en forme chiffrée les objectifs poursuivis.

Dans ce contexte, ce chapitre réservé au diagnostic de la performance budgétaire présentera un examen méthodologique des axes suivants :

- Les préalables à la mesure de la performance budgétaire ;
- La démarche de mesure de la performance budgétaire ;
- Les systèmes d'évaluation de la performance budgétaire.

SECTION 01 : LES PRÉALABLES A LA MESURE DE LA PERFORMANCE BUDGÉTAIRE

La mesure de la performance est un processus comprenant un ensemble de méthodes et de techniques d'aide à la décision (quantitatives et qualitatives), pour conduire les activités des administrations publiques aux objectifs escomptés, améliorer la gestion de l'organisation publique et de ses acteurs ainsi pour aider à l'estimation budgétaire des actions prises par les gestionnaires à tous les niveaux hiérarchiques.

Dans le même sillage, cette section examinera particulièrement les préalables à la mesure de la performance budgétaire, entre autres :

- L'avènement du management au cœur de l'administration publique ;
- L'approche de performance appliquée dans l'organisation publique ;
- La performance par les méthodes d'estimation budgétaire.

1. L'avènement du management au cœur de l'administration publique :

L'apparition du management comme pivot de gouvernance publique a été renforcé par l'émergence du nouveau management public (NMP) et de la mesure de la performance.

1.1. Émergence du nouveau management public :

Force est de reconnaître que les finances publiques modernes sont fortement influencées par le Nouveau Management Public (NMP), adaptant au secteur public les méthodes et techniques de management utilisées dans le secteur privé. La majorité des pays membres de l'OCDE ont fait appel au NMP ou à la Nouvelle Gestion Publique (NGP) pour l'amélioration de la gouvernance financière publique via l'implantation de l'approche d'évaluation de performance au sein des administrations publiques.

En effet, si le management public correspond à « *l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques, visant à développer leur performance générale et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation* »¹. Le « Nouveau Management Public (NMP) » ou la « Nouvelle Gestion Publique (NGP) » ou encore en anglais « New Public Management (NPM) » se focalise sur l'accroissement de la gouvernance des finances publiques².

¹ Annie BARTOLI, *Le management dans les organisations publiques*, Paris, Dunod, 1997, p 72.

² Mélanie BOURQUE, « Le nouveau management public comme prémisses aux transformations des systèmes de santé nationalisés », *Revue de la gouvernance*, 2007, vol. 4, n° 1, p. 3.

En réalité, le NMP a été implanté dans les pays anglo-saxons autant sur le plan conceptuel que sur le plan des applications ou encore informatisation du service public. Le NMP est assimilée à la gouvernance publique ¹. MERCIER dans son ouvrage intitulé « l'administration publique » compare le NMP à l'administration publique classique à partir de quatre angles ; le milieu externe, les structures et les processus de gestion et enfin, la gestion du personnel ².

En milieu externe, le NMP veut que les services publics s'ouvrent sur la clientèle avec des objectifs limités et opérationnels, comme dans le secteur privé. La création d'unités prestataires de services qui n'ont que le service à leurs clients pour préoccupation, laissant aux organismes centraux et aux ministères le soin d'intégrer et de coordonner ce qui touche aux préoccupations plus larges. L'objectif c'est d'éviter de créer des services externes spécifiques moins efficaces dans leur mission, à compter sur le dos du gouvernement ³.

En ce qui concerne les structures, le NMP propose la privatisation des unités prestataires de service. Structurellement, le NMP fonde sa légitimité par le service au « Client », alors que l'administration publique classique la fonde sur le respect de la ligne hiérarchique qui monte jusqu'à l'électeur. Le NMP encourage le partenariat sous forme de contrats entre les différents niveaux du gouvernement ou entre le secteur public et le secteur privé.

Du point de vue du processus de gestion, le NMP propose une flexibilité budgétaire par la création d'enveloppes fermées ou globales qui permettent une réallocation des ressources au cours de l'année budgétaire notamment en provenance d'une performance efficiente. En corolaire à cette flexibilité, un contrôle plus rigoureux sur les résultats et une aggravation de la responsabilité des gestionnaires ⁴.

Quant à la gestion du personnel, le NMP appelle à la responsabilisation, à la polyvalence, à la capacité d'innovation, en un mot à l'« empowerment » du personnel de la fonction publique. Le NMP recherche davantage une flexibilité de la gestion du personnel et implique une réduction des catégories étroites de personnel et des fonctions, lesquelles n'encouragent pas une mobilité efficaces de ressources ⁵.

¹ Hamid A. TEMMAR, *L'économie de l'Algérie, la gouvernance publique économique*, Office des publications universitaires, Alger, 2015, p. 21.

² Jean MERCIER, *L'administration publique*, Les Presses de l'Université de Laval, Canada, 8^{ème} édition, 2011, p 273.

³ *Idem*, 374.

⁴ *Ibid*, 375.

⁵ *Ibid*, p 377.

1.2. La gouvernance par la mesure de la performance :

Selon LUTHAUS, la plupart des administrations publiques ou encore en management, « des organisations sans but lucratif voient leur performance en termes de mesure dans laquelle elles se conforment à leur mission, à leur raison d'être ou aux buts qui leurs ont été définis pour elles »¹. Par d'exemple, une université est efficace si elle dispense des formations, fait des recherches et offre des services à la collectivité sous réserve de mener ses activités dans la limite des ressources allouées.

Cette efficacité peut être évaluée en termes quantitatif et qualitatif par rapport à son produit étant le diplômé universitaire. Par conséquent, toute évaluation du service public est issue des méthodes et des calculs de mesure de performance. Pour MAZOUZ et TARDIF, dès lors que les gestionnaires du service public admettent que les ingrédients du management font partie intégrante du système d'évaluation de la performance, ils sont redevables au principe de la mesure qui permet de la comprendre globalement².

Aussi, la gouvernance par la mesure de la performance permet l'optimisation des ressources et des structures de service public. En 2005, THOMAS a synthétisé les préceptes qui ont présidé l'élaboration, l'adoption et l'application de mesure de performance en dix points essentiels³ :

- Définition patente des objectifs de service ;
- Attention égale portée aux intrants (*inputs*) et aux extrants (*outputs*) en prévision des effets/impacts (*outcomes*) ;
- Usage d'instruments restreints d'évaluation ;
- Validité, contrôlabilité et comparabilité des résultats enregistrés ;
- Informations significatives, abondantes et équilibrées ;
- Adoption de processus de décision participatifs ;
- Coordination de la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des résultats ;
- Budgétisation des activités et des services ;
- Acception élargie des principes, processus et programmes par les populations desservies ;
- Approche globale à la gestion des structures de services publics.

¹ Charles LUSTHAUS et autres, *Évaluation organisationnelle*, Les presses de l'université de Laval et du Centre de recherche pour le développement international, Canada, 2^{ème} édition, 2007, p. 40.

² Bachir MAZOUZ et Marchel J.B. TARDIF, « A propos de la performance », in *Management des organisations publiques*, dirigé par Denis ROULEX, Presses de l'Université de Québec, 2^{ème} édition, Canada, 2010, p. 40.

³ *Idem*.

1.3. Le rôle de la performance dans la gouvernance financière publique :

Le nouveau management public (NMP) veut que les gestionnaires soient évalués sur la finalité des actions menées, c'est-à-dire sur les résultats, plutôt que sur l'utilisation des ressources. Ce changement visant l'accroissement de l'efficacité de la gestion des deniers publics, implique notamment que les gestionnaires soient responsables et doivent rendre compte de leur gestion et ce, à travers la mise en adéquation dans le secteur public, des techniques de gestion du secteur privé ¹.

Aussi, cette nouvelle vision du management public regroupe les méthodes et techniques de gestion utilisées dans les administrations en vue d'atteindre les objectifs qui leurs sont assignées. Les principales techniques de gestion portent sur le contrôle de gestion, la gestion budgétaire, la gestion financière, la comptabilité financière, la comptabilité d'analyse des coûts ainsi que le système de contrôle interne et externe de l'information.

Selon BLÖNDAL, les outils nécessaires du management dans les pays membres de l'OCDE, permettant de réaliser une gouvernance financière publique mettent en lumière sept caractéristiques institutionnelles pour l'élaboration du budget ² :

- Mise en place d'un cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) par l'utilisation de la technique des budgets pluriannuels glissants ;
- Supposition d'hypothèses économiques prudentes pour lutter contre l'estimation irréaliste des ressources ;
- Utilisation des techniques de budgétisation descendantes « Top-Down » pour l'allocation des ressources ;
- Assouplissement du contrôle central des moyens pour permettre aux gestionnaires de conduire l'administration le plus efficacement possible ;
- Centration de la gestion sur les résultats dans le but d'accroître la responsabilisation des gestionnaires ;
- Amélioration de la transparence budgétaire par la diffusion des données budgétaires, l'exercice effectif du pouvoir législatif et la participation effective de la société civile ;
- Modernisation des méthodes de gestion financière par la transposition des pratiques comptables empruntées du secteur privé.

¹ Claude BEAUREGARD, « Des contrôles adéquats : une nécessité pour les gestionnaires publics », *Revue Sources*, ENAP, 2003, vol. 18, n°1, p. 1.

² Jón R. BLÖNDAL, « La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE : tendances communes », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 2003, vol. 2, n° 4, p. 10.

2. L'approche de performance budgétaire appliquée à l'administration publique :

Le contenu de la notion de performance budgétaire comprend les définitions données par la doctrine, ses caractéristiques, ses dimensions ainsi que ses limites.

2.1. Contenu de la notion de performance budgétaire :

ANTHONY en 1965 analyse la performance comme élément du contrôle de gestion, précisant que : « *Le contrôle de gestion est le processus par lequel les dirigeants s'assurent que les ressources sont obtenues et utilisées avec efficacité et efficience (par rapport aux moyens employés) pour réaliser les objectifs de l'organisation* »¹.

Les auteurs ALAZARD et SEPARI dans leur ouvrage sur le contrôle de gestion publié en 2010 ont développé les caractéristiques de la performance sur la base des travaux de recherche menés par l'approche de BOURGUIGNON et de LEBAS ².

Quant à BOURGUIGNON, la notion de performance est liée à la notion de responsabilité du fait que cette dernière est la force motrice de réédition de comptes sur l'état d'exécution des ressources mobilisées. En effet, la performance est une série homogène de critères complémentaires et contradictoires décrivant les objectifs réalisés par rapport aux résultats escomptés. La performance n'est pas un paramètre absolu pour l'évaluation des politiques publiques car son appréciation appelle le suivi des résultats sur une période assez longue³.

BOURGUIGNON précise également que l'existence de critères de mesure ou d'indicateurs est indispensable pour l'évaluation de la performance qui ne se limite pas à la seule description statique des résultats. La performance s'analyse par branche d'activité et sur un horizon à moyen terme. En fait, la performance est significative si le résultat positif se reproduit de façon dynamique.

En plus, la performance budgétaire rassemble l'ensemble des standards et des normes en direction de la satisfaction des usagers de service public et d'amélioration de la capacité de faire mieux que les autres sur le moyen terme ⁴.

¹ Claude ALAZARD et Sabine SEPARI, *Contrôle de gestion : Manuel et applications*, Paris, DUNOD, 2^{ème} édition, 2010, p 9.

² Idem, p 16.

³ A. BOURGUIGNON, « Peut-on définir la performance ? », *Revue Française de Comptabilité*, 1995, n° 269, pp. 61-66.

⁴ Wouter VAN DOREN et Zsuzsanna LONTI, « Contribution au débat sur la mesure de la performance de la gouvernance », *Revue française d'administration publique*, 2010, vol. 3, n° 135, p. 518.

Pour BOURGUIGNON, la performance budgétaire ne s'observe pas mais se construit sur la stratégie poursuivie et le champ de responsabilité définie.

En matière de gestion, la performance pour LEBAS vise l'atteinte des objectifs opérationnels. Toutes les techniques du NMP (comptabilité budgétaire, comptabilité patrimoniale, comptabilité d'analyse des coûts, ...) évaluent la performance au regard au niveau de réalisation des objectifs, qui nécessite essentiellement la définition préalable de référentiels de comparaison. En revanche, la performance traduit la concordance des réalisations aux prévisions ¹.

LEBAS souligne également que la performance devient pluridimensionnelle dès lors que les objectifs recherchés se multiplient. Par conséquent, si la performance est le contenu, l'action publique est le contenant. A cet égard, deux connotations peuvent être formulées : Au sens strict, la performance est la conséquence ou le résultat de l'action publique. Au sens large, la performance représente l'ensemble des étapes constitutive de l'action, allant de la prévision jusqu'au résultat effectif ².

ALAZARD et SEPARI concluent que la performance budgétaire est multidimensionnelle et intègre l'ensemble des paramètres internes et externes de la gestion, techniques et humains, quantitatifs et qualitatifs, physiques et financiers³.

2.2. Dimensions de la performance budgétaire dans l'administration publique :

Selon BARTOLI, la performance budgétaire dans l'administration publique aussi bien sur le niveau individuel « micro » que sur l'échelle nationale « macro », doit revêtir un caractère multidimensionnel regroupant les divers aspects consolidés dans la figure de la page suivante ⁴ :

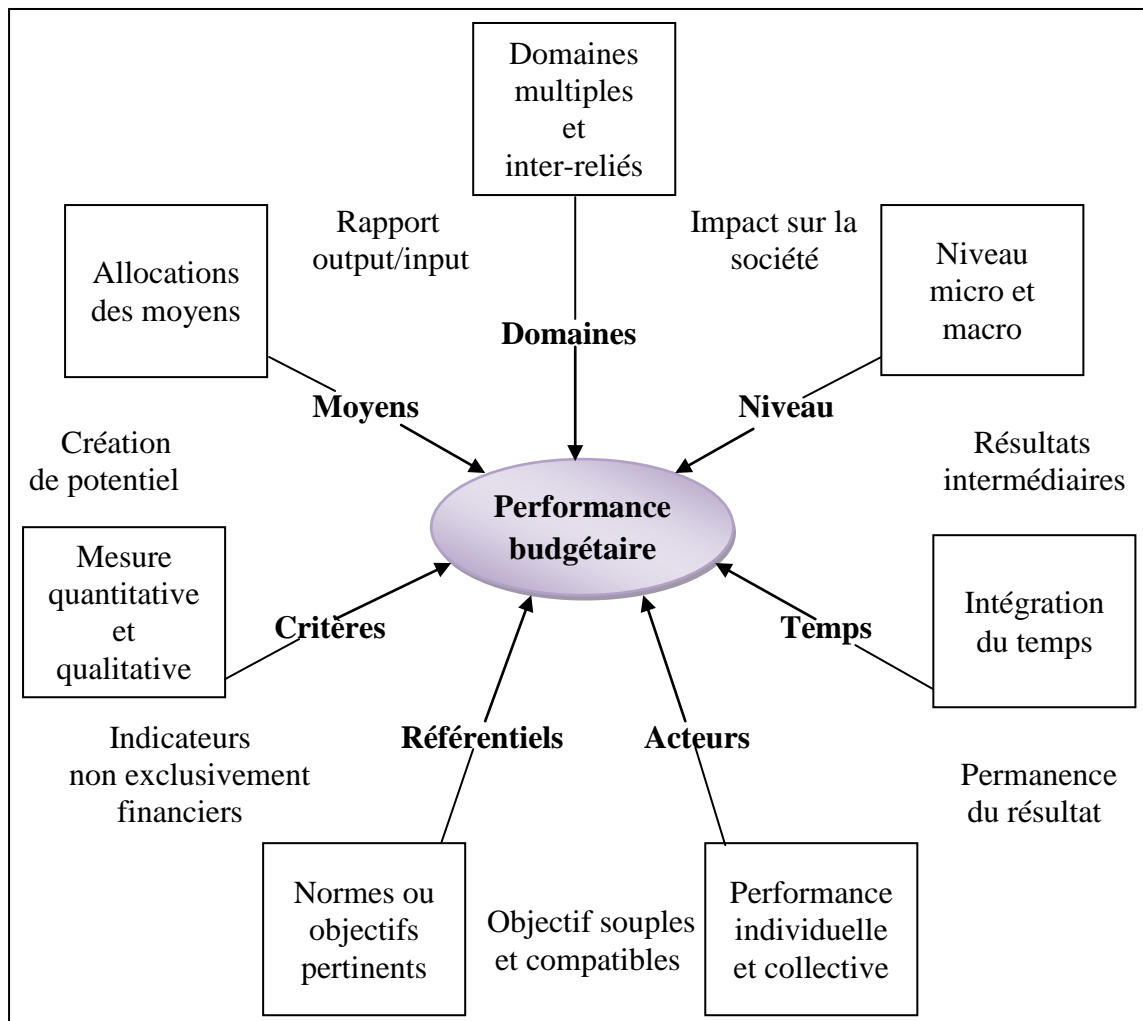
- L'aspect « moyens » : Le respect de la triade Objectifs - Moyens - Résultats, à travers l'assurance de la relation input/output (ressources allouées/valeur ajoutée produite) ;
- L'aspect « domaines » : La performance est une notion pluridisciplinaire, liée aux dimensions internationales, économiques, socioculturelles et technologiques ;

¹ M. LEBAS, « Oui, il faut définir la performance », *Revue Française de Comptabilité*, 1995, n° 269, p. 66-72.

² Idem.

³ Claude ALAZARD, Sabine SEPARI, *Op. cit.*, 2010, p 16.

⁴ Annie BARTOLI, *Op. cit.*, 1997, p 106.

Figure 1. Dimensions de la performance budgétaire.

Source : Adapté à Annie BARTOLI, *Op. cit.*, 1997, p 107.

- L'aspect « niveau » : La performance budgétaire consolide tous les résultats du micro au macro ou encore de l'entité publique de base à la politique publique nationale ;
- L'aspect « temps » : Le degré de performance traduit les résultats du court terme, du moyen et du long terme ;
- L'aspect « acteurs » : Le degré d'implication des usagers de service public dans le système d'évaluation de la performance ;
- L'aspect « référentiels » : L'évaluation des résultats requiert la mise en place d'une référence de comparaison ou de normes pertinentes ;
- L'aspect « critères » : L'intégration d'indicateurs de performance quantitatifs et qualitatifs dans les tableaux de bord de pilotage.

2.3. Limites du contrôle de la performance budgétaire :

Pour MAZOUZ et TARDIF, quatre domaines d'application du management par la mesure de la performance permettent de constater des limites qui accèdent ou discréditent le contrôle de la performance budgétaire dans le secteur public ¹.

Du point de vue technique, malgré l'émergence du management de mesure de la performance, lien entre les variables d'impact, portant sur la qualité de vie des usagers de service public, et des variables de gestion de l'offre, portant sur les prestations gouvernementales, demeure difficile à établir surtout quant à l'association des effets/impacts sociétaux aux services gouvernementaux en matière de performance ².

S'agissant du point de vue financier, la diversité des mécanismes de contrôle des coûts rend les gestionnaires se concentrent sur la mesure de la performance au détriment de leur gestion. La primauté de la quantité sur la qualité et les résultats des services publics. La production de données exhaustives et fiables s'avère coûteuse, ce qui a cédé la place aux indicateurs globaux et la performance dans la sphère publique s'en trouve diminuée ³.

Concernant le volet institutionnel, souvent les Ministères et les organismes prestataires de service ne disposent pas des ressources nécessaires pour s'acquitter correctement des missions qui leurs sont assignées. Les engagements pris par les politiques envers les populations sont dissociés des moyens générés par des fonctionnaires. Souvent, le politique met en cause une mauvaise organisation du travail administratif, ce qui génère la démotivation des fonctionnaires et des prestataires les plus dévoués ⁴.

Enfin et sur le plan politique, la fréquence et l'ampleur des changements politiques entraînent des déplacements des structures et des missions entre les Ministères et les organismes publics, avant et après chaque élection, rend difficile le processus de mesure des performances. Il est vraisemblable que la performance budgétaire prend sa naissance de l'estimation budgétaire, engendrant un effet immédiat et un impact sur le moyen et le long terme ⁵.

¹ Bachir MAZOUZ et Marchel J.B. TARDIF, « A propos de la performance », *Management des organisations publiques*, dirigé par Denis ROULEX, Presses de l'Université de Québec, 2^{ème} édition, Canada, 2010, p. 42.

² *Idem.*

³ *Ibid.*, p. 43.

⁴ Bachir MAZOUZ et Marchel J.B. TARDIF, *La gestion intégrée par résultats*, Presses de l'Université de Québec, 2^{ème} édition, Canada, 2008, p. 149.

⁵ *Idem.*

3. La performance budgétaire sous l'angle des méthodes d'estimation :

Faire une bonne estimation budgétaire nécessite l'utilisation des méthodes d'estimation budgétaire en l'occurrence, l'estimation par analogie, l'estimation incrémentielle, l'estimation paramétrique et l'estimation selon les besoins de la clientèle.

3.1. L'estimation par analogie :

L'estimation budgétaire par analogie est une méthode de prévision budgétaire s'appuyant sur des paramètres ou des mesures semblables d'une activité antérieure, comme base pour la projection des dépenses futures, tels que la taille, la complexité, le nombre d'utilisateurs du service public et autres critères de performance ¹.

Cette approche d'estimation de valeur sur la base d'un référentiel d'une consommation d'une activité analogue antérieure fait fréquemment l'objet d'ajustements pour tenir compte des différences éventuelles selon les besoins de prévision.

Le plus souvent, l'estimation budgétaire par analogie utilise des informations historiques des activités précédentes semblables non seulement en apparence mais aussi dans d'autres aspects techniques. Pour cela, l'estimation basée sur l'analogie doit prendre en charge les facteurs d'environnement. Globalement, cette méthode servant pour estimer les crédits est utilisée pour estimer les dépenses d'une activité disposant de peu d'informations ².

A titre d'exemple, la réalisation d'un projet dans un lieu déterminé. Pour l'estimer selon la méthode par analogie, il y a lieu de voir le coût de réalisation d'un projet analogue mené dans le même lieu et dans un autre lieu. Ces deux estimations permettent d'avoir un ordre de grandeur. L'estimation du coût du nouveau projet se situe par rapport aux deux projets connus, en déterminant si ses caractéristiques et sa complexité le rapprochent davantage au projet réalisé dans le même lieu ou de celui qui est réalisé dans un autre lieu ³.

Sur le plan budgétaire, l'avantage de cette méthode réside dans le fait que l'estimation par analogie est moins onéreuse et ne prend pas assez de temps comme les autres méthodes de prévisions. A l'inverse, son inconvénient d'une manière générale, réside dans le fait que l'information communiquée n'est pas précise.

¹ PMBOK, *Guide du corpus des connaissances en management de projet*, 4^{ème} édition, 2008, p. 149.

² Chantal MORLEY, *Management d'un projet système d'information*, DUNOD, 6^{ème} édition, Paris, 2008, p. 59.

³ *Idem*.

3.2. L'estimation paramétrique :

L'estimation paramétrique est une technique analogue aux unités d'œuvre et aux inducteurs de coûts utilisés en comptabilité analytique, partant de la répartition des coûts généraux sur les différentes fonctions et activités.

En effet, l'estimation paramétrique consiste à produire un budget par activité (BPA) moyennant l'utilisation d'une relation statistique entre des données historiques et d'autres variables pour calculer une estimation de paramètres d'une activité comme son contenu, son coût et sa durée ¹.

À titre d'exemple, une estimation budgétaire peut se calculer par la multiplication de la quantité planifiée au coût unitaire standard. Les coûts d'entretien d'un immeuble sont répartis proportionnellement à la surface occupée. L'unité d'œuvre est le mètre carré, la valorisation se fait alors à partir d'un coût standard du mètre carré.

L'utilisation de cette technique requiert la détermination d'une ou plusieurs unités d'œuvre appropriées, pour pouvoir dénombrer les unités d'œuvre et affecter un coût unitaire standard à chaque unité d'œuvre en divisant le coût global précédemment mesuré par le nombre total d'unités d'œuvre ².

Quant à la mise en œuvre des inducteurs de coûts de qualité comme utilisée dans la méthode ABC « *activité based costing* », requiert le respect de quatre étapes principales : identification des activités concourant à la même finalité, répartition des ressources entre les activités, identification des inducteurs de coûts par activité et regroupement des activités.

Ainsi, l'identification des activités consiste à procéder sur la base d'une analyse par fonction à un découpage par activité et activités élémentaires concourant à la même finalité. La méthode ABC classe les coûts des activités en quatre catégories : volumiques, liés aux lots, liés aux caractéristiques des produits, liés aux infrastructures ³.

Un inducteur mesure le niveau de réalisation de l'activité, par le volume produit. Le coût unitaire de l'inducteur est calculé en divisant le coût total de l'activité précédemment mesuré par le nombre d'inducteurs pour la même période ⁴.

¹ PMBOK, *Op. cit.*, 2008, p. 150.

² Chantal MORLEY, *Op. cit.*, 2008, p. 60.

³ Charles HORNGREN, *Contrôle de gestion et gestion budgétaire*, PEARSON, Paris, 4^{ème} édition, 2009, P 98.

⁴ Brigitte DORIATH et al, *Comptabilité et gestion des organisations*, DUNOD, Paris, 6^{ème} édition, 2008, P 262.

3.3. L'estimation par le jugement d'expert :

Basé sur l'utilisation de l'information historique et de l'expérience d'une personne pour estimer le budget d'une activité. Le jugement d'expert fournit des informations sur l'estimation des activités comparables aux expériences antérieures similaires et peut faire des propositions de combinaison de méthodes d'estimation en convergeant leurs différences¹.

Cette méthode peut également comporter divers modes de communication entre les experts (oral, écrit ou à distance...), permettant de dépasser l'esprit de la décision monocratique interne par la confrontation collective des différentes estimations. Ce jugement et cette expertise s'appliquent aux détails techniques de l'estimation budgétaire.

Bien que fortement dépendante de l'expérience des experts, cette expertise est menée par tout groupe ou individu possédant la connaissance ou la formation correspondante, et peut provenir de plusieurs sources différentes, dont en particulier, des consultants et experts.

L'estimation budgétaire est un domaine caractérisé par un avenir généralement incertain à cause duquel les avis des experts sont parfois divergents. Pour cela, la méthode propose la démarche suivante pour mettre en commun des jugements d'experts².

- Chaque expert propose une estimation en utilisant sa propre expérience ;
- Rendre public les jugements tout en gardant l'anonymat ;
- Chaque expert peut justifier son propre jugement ;
- Chacun propose une révision de son estimation.

3.4. L'estimation incrémentielle :

L'estimation incrémentielle est une technique de prévision basée sur des informations historiques, mises à jour moyennant un coefficient correcteur. Cette technique est utilisée notamment pour estimer les dépenses d'un exercice par l'application d'un taux d'évolution aux crédits de l'exercice antérieur.

Cette méthode est souvent utilisée pour prévoir les dépenses récurrentes en l'occurrence, des dépenses de personnel ou de fonctionnement et autres. Par ailleurs, cette technique ne tient pas compte des besoins réels de l'activité. Or, s'agit d'une simple estimation fondée sur l'application d'un taux de progression aux crédits de l'exercice antérieur.

¹ PMBOK, *Op. cit.*, 2008, p. 171.

² Chantal MORLEY, *Management d'un projet système d'information*, DUNOD, 6^{ème} édition, Paris, 2008, p. 61.

3.5. L'estimation à trois points :

L'estimation à trois points consiste à rechercher trois valeurs d'estimation pour définir la plage budgétaire approximative d'une activité. Les trois valeurs sont ¹ :

- Une valeur optimiste (Vo) : La prévision est basée sur l'analyse du « meilleur scénario possible » pour l'activité, c'est-à-dire que l'hypothèse suppose qu'aucun problème ne sera rencontré.
- Une valeur réaliste (Vr) : Considérée comme la plus probable, avec une part vraisemblable de difficulté. L'activité est estimée en fonction des ressources qui seront probablement affectées, des attentes réalistes de leur disponibilité, des dépendances d'autres participants et des interruptions.
- Une valeur pessimiste (Vp) : La prévision est basée sur l'analyse du « pire scénario possible » pour l'activité, c'est-à-dire l'hypothèse suppose que de nombreuses difficultés ou imprévus seront heurtés.

La précision de l'estimation budgétaire des activités selon les trois points prend en compte l'estimation de l'incertitude et des risques. Cette méthode d'estimation utilise une moyenne arithmétique pondérée de trois estimations (optimiste, réaliste, pessimiste) permettant de clarifier la plage d'incertitude. Parallèlement, la pondération de l'estimation budgétaire à trois points s'établit comme suit ² :

$$V_a = (V_o + 4 V_r + V_p) / 6$$

Souvent, cette technique est efficace dans les circonstances d'incertitude des données collectées et de divergence de plusieurs points de vue sur le coût d'une activité à l'effet de les converger vers une seule valeur.

L'évaluation de cette méthode révèle une souplesse qui réside dans le fait que l'estimation par trois valeurs prend peu de temps, ne requiert pas trop de données budgétaires et tient compte du niveau d'incertitude qui pourrait exister en matière de prévision. A contrario, son point faible s'articule dans la difficulté d'estimation des marges d'erreur.

¹ Chantal MORLEY, *Op. cit.*, 2008, p. 75.

² PMBOK, *Op. cit.*, 2008, p. 150.

SECTION 02 : LA DEMARCHE DE MESURE DE LA PERFORMANCE BUDGÉTAIRE

La mesure de la performance budgétaire se voit comme l'étape préalable à toute évaluation d'une action publique. La démarche de mesure intervient en amont, en cours et en aval d'exécution de l'action publique afin de mettre à la disposition des gestionnaires les informations nécessaires permettant l'évaluation de leurs propres actions, le cas échéant, de prendre des actions correctives en temps opportun.

Cette section consacrée à la démarche de mesure de la performance a pour but d'étudier :

- Le contenu des indicateurs de performance ;
- La performance budgétaire selon le programme « PEFA » ;
- La performance budgétaire selon l'indice sur le budget ouvert.

1. Contenu des indicateurs de performance :

Le contenu d'un indicateur de performance devrait définir son objet, ses caractéristiques et sa typologie.

1.1. Contrôle de gestion, dogme des indicateurs de performance :

BOUVARD souligne l'importance de la triade « Objectif - Indicateur - Cible » en matière du contrôle de gestion accentuant qu' « *il est indispensable que le choix d'objectifs, des indicateurs et des cibles de résultats proposés, soit éclairé par un dialogue soutenu, matérialisé par plusieurs allers et retours avec les structures qui sont les opérateurs du programme, à savoir les services déconcentrés et opérateurs externes, établissements publics notamment* »¹.

La formulation des indicateurs de performance est subordonnée à l'objectif recherché. En fait, un objectif traduit un besoin à prendre en charge ou un engagement en direction de la collectivité. Son libellé doit être rédigé d'une manière précise, indiquant l'intention d'améliorer, d'augmenter, de maintenir, de diminuer une action déterminée et inclut l'indicateur et la cible (Augmenter de 5 % le nombre de doctorants des filières de gestion). L'objectif formulé d'une manière générale, ne comprend pas explicitement l'indicateur et la cible (augmenter le nombre des doctorants)².

¹ Michel BOUVARD, « La mesure de la performance », *RFFP*, 2005, n° 91, p 36.

² Chantal AUTEUIL et Claude BONNEAU, *Guide sur les indicateurs*, Secrétariat du Conseil du Trésor, Québec, 2003, p 10.

BARILARI et autres soulignent que les objectifs et indicateurs de programmes du budget contenus dans les projets annuels de performance distinguent trois catégories : la qualité du service rendu aux usagers, l'efficacité de la gestion et l'efficacité socioéconomique. L'efficacité de la gestion reflète la capacité du gestionnaire du programme à optimiser la relation entre les services rendus et les moyens mobilisés. La qualité énonce l'aptitude du service public à prendre en compte les attentes et les contraintes des usagers et des bénéficiaires. L'efficacité socio-économique énonce le bénéfice attendu de l'action publique pour le citoyen et la société.¹

En effet, l'indicateur est plus précis que l'objectif. Un indicateur exprime le type de mesure (pourcentage, nombre, délai) et les éléments à prendre en compte dans sa détermination². Un indicateur de performance ne doit mesurer que l'atteinte d'un seul objectif mais un objectif peut être mesuré par plusieurs indicateurs³.

En synthèse, le contrôle de gestion est le dogme des indicateurs de performance, qui servent à mesurer l'atteinte de l'objectif dans le temps. La cible illustre la variation entre le résultat obtenu et le résultat attendu pour apprécier la performance au cours d'une période considérée. Pour POLI, « *Les indicateurs de performance de la dépense publique ne sont pas mis en place pour priver les élus de leurs pouvoirs de décision, mais bien au contraire, pour leur permettre de vérifier que les mesures votées ont l'impact souhaité* »⁴.

1.2. Qualités d'un bon indicateur de performance :

AÏM débute son livre par une citation « Ce qui ne peut pas se mesurer ne peut pas se gérer, trop d'information tue l'information ». En effet, la formulation d'un bon objectif est un préalable pour l'obtention d'un bon indicateur de performance. Pour cela, l'objectif doit revêtir les critères résumés en SMART pour répondre aux exigences de la performance⁵:

- Spécifique : L'objectif doit être formulé d'une manière précise.
- Mesurable : L'objectif doit permettre sa quantification.
- Acceptable : L'objectif doit être acceptable sur tous les plans.
- Réaliste : L'objectif doit être atteignable.
- Temporellement défini : L'objectif doit être défini dans le temps.

¹ André BARILARI et autres, *Économie politique de la LOLF*, La Documentation française, Paris, 2007, p. 245.

² Chantal AUTEUIL et Claude BONNEAU, *Op. cit.*, 2003, p 11.

³ *Idem.*

⁴ Raphaël POLI, « Les indicateurs de performance de la dépense publique », *RFFP*, 2003, n° 82, p 113.

⁵ Roger AÏM, *Indicateur et tableau de bord*, Paris, AFNOR, 2^{ème} édition, 2011, p 28.

En revanche, un bon indicateur de performance est un ensemble d'éléments d'information significative, une statistique ciblée et contextuelle, résultant de la mesure d'un état, d'un phénomène ou d'une réalisation d'un résultat de fonctionnement d'une organisation ¹.

Pour AUTEUIL et BONNEAU, un bon indicateur de performance repose sur six caractéristiques essentielles ² :

- La pertinence : L'indicateur de performance doit être lié à l'objectif pour mesurer l'atteinte des résultats escomptés et apprécier les conséquences des résultats obtenus.
- La validité : L'indicateur de performance coopère avec d'autres indicateurs possibles pour l'appréciation de l'action relevant du même objectif.
- La faisabilité : L'indicateur permet un accès facile aux données de sa production.
- La convivialité : L'indicateur de performance dispose d'une seule connotation.
- La fiabilité : L'indicateur de performance assure une mesure constante dans le temps, des résultats de l'action publique.
- La comparabilité : L'indicateur de performance utilisé par diverses institutions pour servir comme standard ou référentiel de comparaison.

1.3. Types d'indicateurs de performance :

Les indicateurs de performance peuvent être ventilés suivant l'objet de mesure de la triade « Économie-Efficacité-Efficience ». La nomenclature des indicateurs se base sur ³:

- La quantité : Cet indicateur interroge « l'efficacité » pour évaluer ce qui peut être compté en nombre, en volume ou des taux d'utilisation des ressources.
- La qualité : Cet indicateur questionne « l'efficience » pour comparer la conformité et la satisfaction de l'usage d'un service au besoin exprimé.
- Le montant : Cet indicateur interroge « l'économie et l'efficience » vérifiant la valeur monétaire estimé pour produire un bien ou dispenser un service.
- Le temps : Cet indicateur mesure « l'efficience » pour examiner la durée de réalisation de l'objectif et de son impact sur l'environnement.

¹ Pierre VOYER, *Tableaux de bord de gestion et indicateurs de performance*, Presses de l'université de Québec, 2^{ème} édition, Canada, 1999, p. 61.

² Chantal AUTEUIL et Claude BONNEAU, *Op. cit.*, 2003, p 12.

³ Jean LECLERC, *Gérer autrement l'administration publique*, Presses de l'université de Québec, Canada, 2011, p. 95.

1.4. Facteurs de succès du système de mesure de la performance :

Selon VOYER, le succès d'un système de mesure de la performance doit tenir compte de plusieurs facteurs portant essentiellement sur la possibilité de bien mesurer la performance, un esprit positif face à la mesure, une maturité de l'organisation et un pilotage de la performance vers les rails de la valeur ajoutée ¹.

L'auteur évoque également des mythes à combattre en ce qui concerne la mesure de la performance, dont en particulier, l'opinion répandue que la mesure de la performance est menaçante de divulgation des résultats et que la précision est essentielle pour que la mesure soit utile ainsi que la mesure doit être objective, donnant des résultats valides et fiables.

Pour réduire les réticences à la mesure et pour justifier l'instauration d'un système de mesure à l'aide d'indicateurs, la mise en place d'une culture de mesure de la performance selon l'auteur requiert l'acceptation des conditions suivantes ² :

- Admission de la mesure pour suivre, contrôler et évaluer une organisation ;
- Acceptation du principe de transparence par les gestionnaires ;
- Acceptation du principe du respect des faits ;
- Acceptation de la gestion par la performance ;
- Acceptation de la responsabilisation en soi ;
- Acceptation du droit de s'informer pour mesurer ;
- Pousser la mesure assez loin pour en tirer l'information pertinente ;
- Reconnaître que la mesure est la force motrice du fonctionnement de l'organisation ;
- L'existence de possibilités méthodologique, technique et organisationnelle ainsi que de volonté pour mesurer la performance.

Aussi, la mesure de la performance doit être abordée avec un esprit positif parce que parler de la reddition de comptes, de mesure, fait immédiatement surgir le spectre de la sanction, en raison de la connotation négative d'inspection reliée au contrôle. La perception du contrôle de performance dépend en effet du sort de l'information et du niveau de confiance envers ses utilisateurs. En effet, la responsabilisation et la reddition de comptes aident au diagnostic sur les causes des résultats et facilite le repérage des insuffisances ³.

¹ Pierre VOYER, *Op. cit.*, 1999, p. 91.

² *Idem*, p. 92-94.

³ Patrick IRIBARNE et Stéphane VERDOUX, *La haute performance publique*, Édition AFNOR, Paris, 2008, p. 21.

2. Cadre de mesure de la performance budgétaire selon le programme PEFA :

L'analyse du cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques appelle l'étude de la portée d'application et la liste des indicateurs de performance.

2.1. Portée du cadre de mesure de la performance budgétaire :

PEFA est une abréviation en anglais « *Public Expenditure and Financial Accountability* » qui signifie programme « dépenses publiques et responsabilité financière » issu d'un partenariat entre plusieurs institutions notamment la Banque Mondiale (BM) et le Fonds Monétaire International (FMI) ayant pour but de promouvoir une meilleure harmonisation des normes internationales en matière de gouvernance financière publique et de mesure de la performance budgétaire ¹.

Selon PEFA, le cadre de mesure de la performance budgétaire contient 28 indicateurs de performance permettant l'identification de six dimensions essentielles d'un système de gouvernance financière publique, à savoir ²:

- Crédibilité du budget : Un budget réaliste et exécuté en conformité aux prévisions.
- Exhaustivité et transparence : Globalité du budget, des risques budgétaires et accessibilité du public aux informations budgétaires.
- Budgétisation fondée sur les politiques nationales : Le budget établi tient compte des politiques publiques.
- Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget : Le budget est exécuté de manière prévisible et le contrôle exercé assure le bon suivi de l'utilisation des crédits.
- Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers : Production, conservation et diffusion de rapports contenant des informations budgétaires pour une meilleure prise de décision.
- Surveillance et vérification externes : Les dispositions et mesures budgétaires relatives à l'examen de la gouvernance financière publique sont opérationnelles.

Ce cadre propose une série ou encore une liste de 28 indicateurs, qualifiés de haut niveau pour mesurer la performance de la gouvernance financière publique.

¹ Carlos SANTISO, « Combattre la corruption et améliorer la gouvernance financière : les institutions financières internationales et le renforcement du contrôle budgétaire dans les pays en développement », *Revue française d'administration publique*, 2006, vol. 3, n° 119, p. 473.

² PEFA (2011), *Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques*, Secrétariat PEFA, Washington, p 2.

2.2. La liste d'indicateurs de haut niveau :

Le cadre de mesure de la performance budgétaire du programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière (PEFA) instaure un rapport axé sur la performance de la gestion des finances publiques dans le sillage de la réédition de comptes contenant une série d'indicateurs de haut niveau liés aux six dimensions déjà citées. Ce cadre propose une liste composée de 28 indicateurs de haut niveau, répartis sur trois catégories ¹:

Les résultats produits par le système de gestion des finances publiques, cette catégorie abrite quatre (04) indicateurs se rapportant à la crédibilité du budget à travers la comparaison des dépenses réelles, des recettes réelles et de leur composition par rapport au budget initialement approuvé ainsi qu'à la variation des arriérés de paiement sur les dépenses.

Les spécificités transversales du système de gestion des finances publiques, couvrent six (06) indicateurs orientés sur la classification budgétaire, l'exhaustivité de la documentation budgétaire, les opérations non rapportées, la transparence des relations budgétaires, la surveillance des risques budgétaires, l'accessibilité du public aux informations budgétaires.

Le cycle budgétaire, comprend dix huit (18) indicateurs de performance, regroupés en quatre (04) sous-catégories :

- Budgétisation basée sur les politiques publiques, intègre deux (02) indicateurs relatifs à l'annualité budgétaire et aux perspectives pluriannuelles de l'approche budgétaire.

- Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget, inclut neuf (09) indicateurs afférents à la transparence fiscale, l'efficacité des mesures fiscales, l'efficacité du recouvrement des contributions fiscales, la prévisibilité de la disponibilité des fonds pour leur engagement, le suivi de la trésorerie, l'efficacité du contrôle de paie, utilisation optimale des ressources et contrôle des marchés publics, efficacité de l'audit et du contrôle internes.

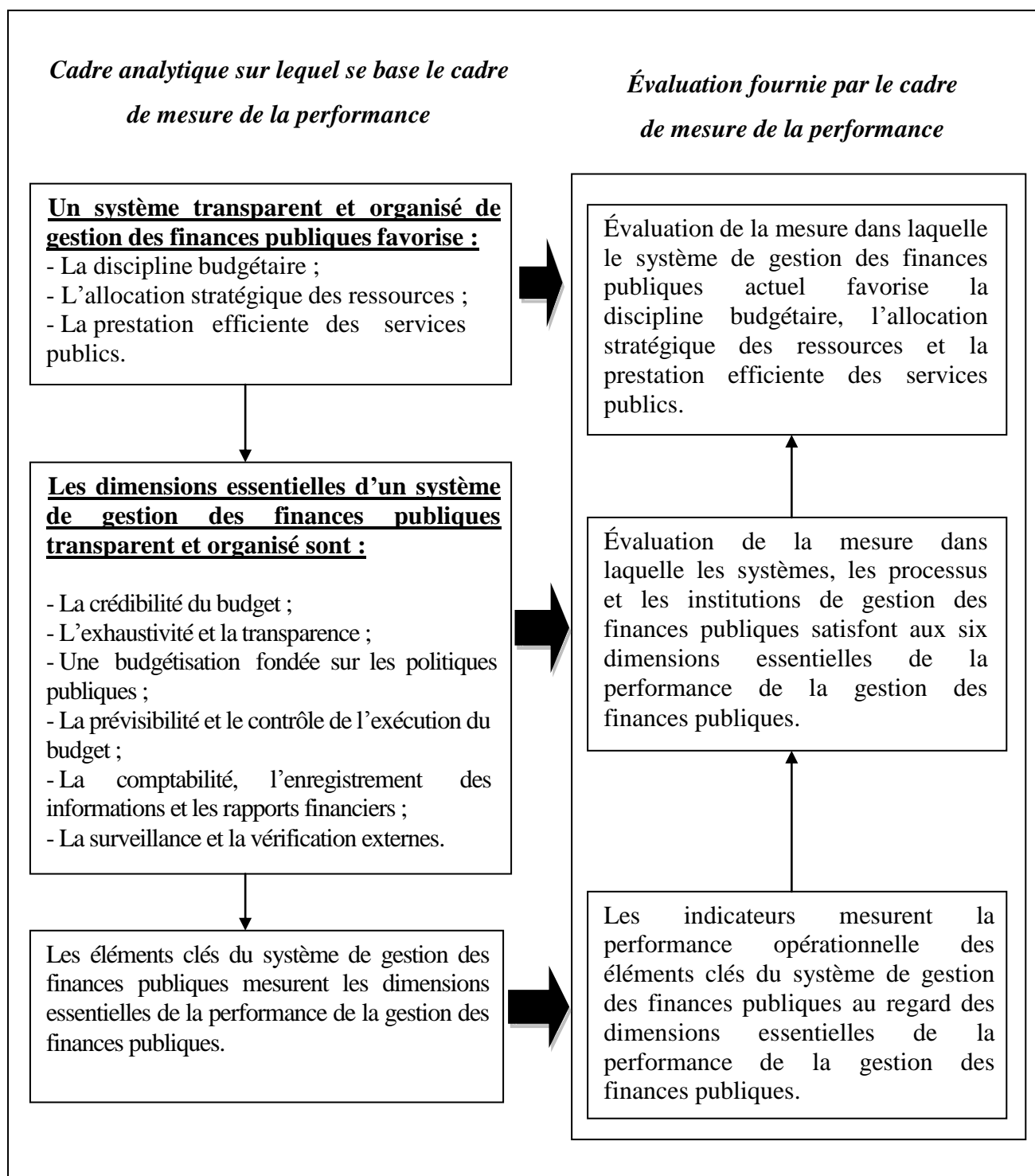
- Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers : inclut quatre (04) indicateurs relatifs à la régularité, la qualité et le respect des délais, de rapprochement des comptes, des rapports d'exécution budgétaire en cours d'année et des états financiers annuels ainsi qu'à la disponibilité des informations sur les recettes.

- Surveillance et vérification externes : Étendue de la vérification externe, examen de la loi de finances annuelle et des rapports par le pouvoir législatif.

¹ BAD (2010), *Évaluation des finances publique selon la méthodologie PEFA*, pp 1-5.

La figure ci-après présente les différentes étapes du cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques du programme PEFA.

Figure 2. Structure du cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques du programme PEFA.



Source : PEFA (2011), *Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques*, Secrétariat du PEFA, Washington, p 7.

2.3. Le rapport sur la performance de la gestion des finances publiques :

Le rapport sur la performance de la gestion des finances publiques a pour objet de fournir une évaluation exhaustive et standardisée de la performance de la gestion des finances publiques d'un pays, sur la base d'une analyse du résultat des indicateurs, et d'évaluer la contribution des dispositifs institutionnels mis en place à la planification et à la mise en œuvre dans les délais des réformes de gestion des finances publiques ¹.

En synthèse, le rapport se présente globalement en cinq sections, dont la structure et le contenu sont les suivants ² :

Une section de synthèse de l'évaluation du système de gestion des finances publiques au regard aux indicateurs portant sur les six dimensions essentielles de la performance de la gestion des finances publiques. La synthèse d'évaluation présente aussi l'impact des faiblesses constatées sur les trois objectifs budgétaires (la discipline budgétaire, l'allocation stratégique des ressources et la prestation efficiente des services publics).

Une section d'introduction expliquant le contexte du rapport d'évaluation ainsi que le processus au sein duquel a été préparé et présente la proportion des dépenses publiques des entités couvertes par rapport (Administrations centrales et déconcentrées des Ministères, Administrations décentralisées, Agences autonomes) aux dépenses publiques totales.

Une section d'analyse des données générales sur le pays, incluant un rappel de la situation économique, une description des objectifs budgétaires, du cadre juridique et institutionnel pour la gestion des finances publiques. Cette analyse aide à comprendre la démarche de mesure et d'évaluation basées sur les indicateurs de la performance.

Une section corps du rapport présentant une évaluation de la performance des systèmes, des processus et des institutions de la gestion des finances publiques sur la base des indicateurs clés relatifs aux six dimensions essentielles de la performance de la gestion des finances publiques.

Une section sur le processus de réformes résume brièvement les réformes récentes et en cours engagées par le Gouvernement et évalue les facteurs institutionnels contribuant à la planification et à la mise en œuvre des réformes à l'avenir.

¹ PEFA (2011), *Op. cit.*, p. 71.

² *Idem*, p. 6.

3. La performance budgétaire selon l'indice sur le budget ouvert :

L'analyse de l'indice sur le budget ouvert requiert de voir son contenu, son rôle et le classement du pays au regard au reste du monde.

3.1. Contenu de l'indice sur le budget ouvert :

L'indice sur le budget ouvert (IBO) est élaboré par l'Organisation internationale pour le Partenariat Budgétaire ou encore en anglais « *International Budget Partnership (IBP)* » dans le but de collecter des informations comparatives entre les pays du monde sur l'accès du public à l'information budgétaire ainsi que sur d'autres pratiques de budgétisation qui contribuent à obtenir un système de finances publiques responsable et réceptif¹.

L'IBO est calculé sur la base d'une enquête guidée par un questionnaire sur le budget ouvert composé de 125 questions dont les réponses requièrent souvent de faire un choix entre cinq alternatives classées par ordre de performance de « A » à « E ». Le questionnaire est complété pour chaque pays par des chercheurs appartenant soit aux institutions universitaires ou aux organisations de la société civile².

En effet, l'enquête est fondée sur un questionnaire reflétant des normes internationales concernant les codes et bonnes pratiques sur la transparence et la responsabilité dans la gestion des finances publiques. La plupart des questions de l'enquête se concentrent sur le contenu et le moment de publication de huit documents budgétaires que doivent publier tous les pays au cours du processus budgétaire et leur attribue un score appelé l'Indice sur le Budget Ouvert (IBO) dont la valeur maximale est fixée à la note 100³.

L'enquête sur le budget ouvert est publiée une fois tous les deux ans, couvrant le degré de participation de la société civile et des défenseurs de la bonne gouvernance à chaque étape du processus budgétaire ainsi que les facteurs liés à l'institution législative et au rôle de l'institution supérieure de contrôle. Avant de procéder à la comparaison entre les pays, l'IBP s'assure de la cohérence des réponses au regard aux informations publiées sur les documents des organisations internationales (FMI, OCDE). La première enquête a été initiée en 2006 avec 59 pays, portée à 85 pays en 2008, 94 pays en 2010 et 100 pays en 2012⁴.

¹ IBP (2012), *Méthodologie de l'enquête sur le budget ouvert*, p. 1.

² IBP (2011), *Questionnaire sur le budget ouvert*, p. 14.

³ IBP (2012), *Guide sur le questionnaire ouvert*, p. 2.

⁴ *Idem*.

En fait, l'IBO mesure la quantité d'informations budgétaires mise à la disposition du public en temps opportun dans les huit documents budgétaires clés. Sur les 125 questions, seules 95 questions sont liées à l'accès du public à l'information budgétaire, sur lesquelles reposent le calcul de l'IBO. Les 30 questions restantes non utilisées pour le calcul l'IBO, évaluent la solidité du contrôle de l'instance législative et de l'institution supérieure de contrôle ainsi que la participation du public lors de l'élaboration du budget ¹.

En synthèse, l'IBO mesure la diffusion ou l'accès du public en temps opportun à l'information budgétaire tout au long du processus budgétaire décliné autour des huit documents budgétaires suivants ²:

- Rapport préalable au budget (RPB), doit être publié au moins un mois avant la présentation du projet de budget de l'exécutif devant l'instance législative ;
- Projet de budget de l'exécutif (PBE), doit être publié en même temps de sa présentation à l'instance législative. Au minimum, pendant son examen et préalablement à son approbation. D'autres documents appuyant le PBE, doivent être publiés pratiquement dans la même période de celle du projet de budget de l'exécutif ;
- Budget approuvé (BA), doit être publié au plus tard trois mois après l'approbation du budget par l'instance législative ;
- Budget des citoyens (BC), c'est une version simplifiée du projet de budget de l'exécutif ou du budget approuvé et qui doit être publié au même temps que ces deux documents ;
- Rapports en cours d'année (RCA), doivent être publiés au plus tard trois mois suivant la fin du mois ou du trimestre considéré ;
- Revue de milieu d'année (RMA), doit être publiée au plus tard trois mois suivant la fin du semestre considéré ;
- Rapport de fin d'année (RFA), doit être publié au plus tard deux ans suivant la fin de l'exercice budgétaire ;
- Rapport d'audit (RA), doit être publié au plus tard deux ans suivant la fin de l'exercice budgétaire.

¹ IBP (2011), *Guide pour répondre au questionnaire sur le budget ouvert*, p. 52.

² Vivek RAMKUMAR et Isaac SHAPIRO, *Guide de la transparence dans les rapports budgétaires du Gouvernement*, IBP, 2014, pp 6-41.

3.2. Classement de l'Algérie dans l'indice sur le budget ouvert :

L'Algérie s'est inscrite à la communication des informations budgétaires à l'IBP, pour le calcul de l'IBO depuis l'exercice 2010. En 2012, l'Algérie a enregistré une note de 13 % contre 01 % en 2010, soit une hausse de 12 points. Pour la même période, l'Algérie est passée de la 69^{ème} place sur 94 pays à la 64^{ème} place sur 100 pays. Le tableau cité ci-dessous illustre les notes attribuées à l'Algérie et certains autres pays adhérents à l'initiative de l'IBO.

Tableau n° 5. Résultats de l'Algérie dans l'indice sur le budget ouvert de 2012

Pays	Algérie	États-Unis	France	Maroc	Tunisie
Documents					
Note sur 100	13	79	83	38	11
Rapport préalable au budget (RPB)	0	0	100	0	0
Projet de budget de l'exécutif (PBE)	20	86	83	44	2
Budget approuvé (BA)	100	100	100	67	100
Budget des citoyens (BC)	0	0	25	42	0
Rapports en cours d'année (RCA)	0	100	100	88	92
Revue de milieu d'année (RMA)	0	92	67	0	0
Rapport de fin d'année (RFA)	0	60	90	0	7
Rapport d'audit (RA)	0	100	81	14	9

Source : Élaboré par le chercheur sur la base des données de l'IBP.

Les notes reflètent les niveaux de performance des informations budgétaires classées comme suit ¹ :

- De 0 à 20 : Très peu ou pas d'informations.
- De 21 à 40 : Informations minimales.
- De 41 à 60 : Quelques informations.
- De 61 à 80 : Informations significatives.
- De 81 à 100 : Informations approfondies.

¹ IBP (2015), *Indice sur le budget ouvert-Algérie 2012*, p 1.

3.3. Recommandations de l'indice sur le budget ouvert :

L'IBO est le baromètre de la transparence budgétaire dans le monde. L'enquête mesure la transparence et la responsabilité des systèmes et des pratiques budgétaires gouvernementales, et propose également un guide pour leur amélioration.

En 2012, le score de l'OBI obtenu par l'Algérie s'élève à 13 sur 100, inférieur à la moyenne mondiale de 43 pour l'ensemble des 100 pays évalués. Également, ce score est inférieur à celui du Maroc. Le score obtenu par l'Algérie indique que très peu d'informations au public sur le budget de l'État sont fournis et des décisions budgétaires prises au cours de l'exercice budgétaire ¹.

Le document budgétaire le plus important est le projet de budget de l'exécutif, définissant les objectifs et les programmes du Gouvernement pour l'année à venir. Pour exercer une influence sur les débats budgétaires, l'accès à cette information est primordial à la société civile préalablement à l'approbation du budget final ².

A la lumière de ce constat, l'International Budget Partnership « IBP » recommande à l'Algérie pour améliorer la transparence budgétaire de prendre les mesures suivantes ³ :

- Publication des documents budgétaires qui ne sont produits que pour usage interne ;
- Production et publication d'un budget citoyen ;
- Augmentation de l'exhaustivité du projet de budget de l'exécutif notamment la description des politiques et les mesures de performances.

L'enquête sur le budget ouvert examine également l'efficacité du contrôle du pouvoir législatif et de la cour des comptes considérée au sens universel comme institution supérieure de contrôle « ISC ». L'IBP recommande à l'Algérie pour renforcer le contrôle budgétaire de prendre les mesures suivantes ⁴ :

- Le Parlement doit disposer d'un bureau spécialisé en recherche budgétaire pour l'aider à analyser le budget et doit débattre de la politique budgétaire préalablement à la présentation du projet de budget de l'exécutif ;
- Le responsable de la cour des comptes doit être réhabilité par l'exigence d'autorisation du pouvoir législatif ou de la justice pour démettre ses fonctions.

¹ IBP (2015), *Indice sur le budget ouvert-Algérie 2012*, p. 2.

² OCDE (2002), « Transparence budgétaire - les meilleures pratiques », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, n° 3, p. 8.

³ IBP (2015), *Indice sur le budget ouvert-Algérie 2012*, p. 3.

⁴ *Idem*.

SECTION 03 : LES SYSTEMES D’EVALUATION DE LA PERFORMANCE BUDGÉTAIRE

L'évaluation de la performance est un processus qui intervient ultérieurement à la démarche de mesure basée sur les indicateurs de performance. Les systèmes d'évaluation de la performance ont évolué au fil du temps allant d'une appréciation restrictive à la performance vers une appréciation globale et omniprésente pour permettre aux organisations publiques de mesurer et d'apprécier leur propre performance.

Cette section est réservée aux systèmes d'évaluation de la performance budgétaire, à savoir :

- Le système Économie-Efficience-Efficacité ;
- Le système Intrans-Extrans-Effet/Impact ;
- Le système Balanced Scorecard.

1. Le système Économie-Efficience-Efficacité :

La première conception de l'évaluation de performance par le système « Économie-Efficience-Efficacité » est développée par Pierre GILBERT en 1980 ¹.

1.1. Contenu du système :

Le système « Économie-Efficience-Efficacité » est une méthode utilisée dans le contrôle de gestion des organisations publiques sous la dénomination triangle du contrôle de gestion ou encore triangle de la performance ². Ce système met en relation la triade « Objectifs - Moyens - Résultats » pour évaluer la pertinence de l'action publique sur l'environnement telle que l'illustre la figure 3 de la page suivante.

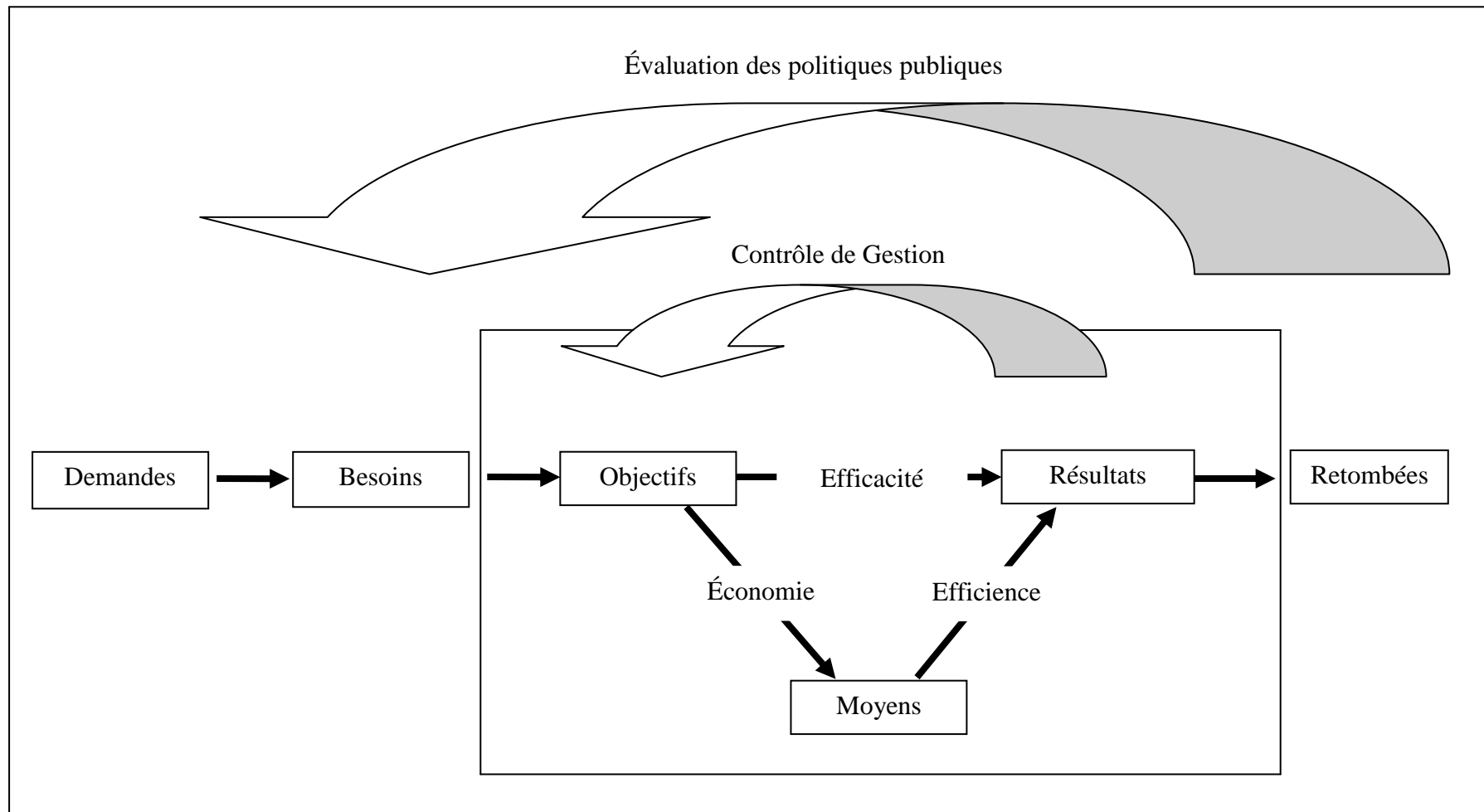
En complémentarité au contrôle de gestion qui s'intéresse à l'analyse des écarts entre les résultats, les objectifs et les moyens, l'évaluation des politiques publiques a pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre³. En fait, les demandes des usagers publics reflètent des besoins qui se traduisent en la définition d'objectifs sur l'horizon à court, à moyen et à long terme, requérant la mobilisation de moyens humains, financiers et matériels.

¹ Pierre GILBERT, *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*, Paris, Éditions d'organisation, 1980.

² Thierry NOBRE, « Management hospitalier : du contrôle externe au pilotage, apport et adaptabilité du tableau de bord prospectif », *Comptabilité – Contrôle – Audit, n° 1, Tome 7*, p. 128.

³ Bernard PERRET, *L'évaluation des politiques publiques*, Éditions La Découverte, Paris, 2008, p. 3.

Figure 3. Système Économie-Efficience-Efficacité



Source : Marc SIMMONY, « La démarche de performance dans le cadre des finances publiques », *RFFP*, 2007, n° 98, p. 29.

1.2. Dimensions du système :

Le système Économie-Efficience-Efficacité évalue la performance budgétaire sur trois dimensions essentielles : L'économie, l'efficience et l'efficacité.

L'économie consiste à formuler des objectifs en cohérence avec les ressources disponibles. Dans ce périmètre, la budgétisation des moyens aux activités à réaliser repose sur l'élaboration préalable de normes telles que le budget, et par lequel les gestionnaires publics doivent insérer leurs décisions à réaliser¹. En effet, l'économie est la mise en adéquation ou encore en cohérence des prévisions budgétaires aux ressources à mobiliser. Cette évaluation de performance permettra outre la définition des moyens nécessaires à la réalisation d'un objectif, l'information des responsables sur les moyens disponibles et l'atteinte éventuelle des résultats².

L'efficience correspond à l'établissement d'un rapport entre les moyens mobilisés et les résultats réalisés. L'évaluation de la performance budgétaire porte particulièrement sur l'examen de la cohérence entre les deux. En termes économiques, l'efficience c'est de « *mettre en relation l'output (l'extrant) et l'input (l'entrant)* »³. Aujourd'hui, cette équation conduit à la recherche de la maîtrise des moyens compte tenu de la conjoncture économique difficile, évaluant le bon emploi des deniers publics en comparaison aux objectifs réalisés et ce, par l'utilisation d'indicateurs de performance⁴.

Enfin, l'efficacité concerne le rapprochement des objectifs réalisés aux résultats escomptés. L'évaluation de la performance des administrations publiques vise à réduire les écarts entre la prévision et la réalisation en vue de susciter des actions correctives pour améliorer l'atteinte des résultats attendus ou encore dans les situations défavorable, procéder à la révision des objectifs définis préalablement⁵. Au plan socioéconomique, l'efficacité s'intéresse à l'impact des actions publiques réalisées au regard aux attentes des usagers de service public ou des bénéficiaires notamment, en termes d'amélioration de la réalité sociale, économique, culturelle, etc⁶.

¹ Annie BARTOLI, *Op. cit.*, 1997, p 82.

² Nicolas BERLAND, Yves de RONGE, *Contrôle de gestion : Perspectives stratégiques et managériales*, Paris, Edition PEARSON, 2010, p 478.

³ Annie BARTOLI, *Idem*, p. 80.

⁴ Raphael POLI, *Op. cit.*, 2003, p 111.

⁵ Michel CHARPENTIER, Philippe GRANDJEAN, *Op. cit.*, 1998, p 27.

⁶ Marc SIMMONY, « La démarche performance dans le cadre des finances publiques », *RFFP*, 2007, n° 98, p 30.

1.3. Limites du système :

Depuis la parution du système « Économie-Efficience-Efficacité » à partir des années 1980, de nombreuses critiques ont été adressées à son égard. Parmi ces critiques, celles qui ont été soulignées par LÖNING et Autres, dont ¹ :

- Le caractère monocritère du système de mesure la performance centré exclusivement sur une approche purement financière sans système de motivation. L'absence d'une culture d'organisation supportant les outils et donnant l'âme au système est un fort risque d'échec d'un tel système de contrôle instrumentalisé ;

- Le contrôle par les résultats est un contrôle seulement à posteriori, qui répond mal aux besoins des activités de service. Lorsque les résultats mesurés sont mauvais, il est désormais trop tard pour agir ; le mal est fait. Tardif, ce mode de contrôle inopiné n'est pas préventif ou encore anticipateur des risques éventuels ;

- Le contrôle de performance ne s'étend que sur l'horizon à très court terme, qui risque d'induire des dérives par l'accélération du rythme et de la fréquence d'édition des reportings. Les yeux des responsables rivent sur les prochains résultats dont dépend l'évolution de leur carrière. Trop pressés pour intégrer d'autres objectifs.

Pour NOBRE s'agit « d'un contrôle aveugle (Olson, 1985), d'un rituel (Olsen, 1971 ; Ouchi, 1977), d'une action hypocrite (Brunsson, 1986), d'un rituel rhétorique (Pettersen, 1995) ou d'un mythe rationalisé (Scott, 1981) ». Ces auteurs ont révélé des constats très pessimistes quant au système basé sur l'économie, l'efficience et l'efficacité. Les démarches découlant des procédures budgétaires en la matière s'avèrent incapables de favoriser un pilotage effectif des activités des différents acteurs chargés de la prise de décision².

Pour ALAZARD et SEPARI, l'évaluation de la performance ne doit pas se limiter aux dimensions financières et économiques mais aussi doit s'étendre aux dimensions sociales et sociétales mesurées par des indicateurs quantitatifs et qualitatifs. Le système « Économie-Efficience-Efficacité » se limite à la maîtrise de l'allocation et l'utilisation des ressources pour atteindre les objectifs, mais le contrôle de la performance doit permettre un pilotage permanent et un processus d'amélioration continue de la stratégie et de l'organisation³.

¹ Hélène LÖNING et autres, *Le contrôle de gestion*, Dunod, 4^{ème} édition, Paris, 2013, p. 10.

² Thierry NOBRE, « Management hospitalier : du contrôle externe au pilotage, apport et adaptabilité du tableau de bord prospectif », *Comptabilité – Contrôle – Audit*, n° 1, Tome 7, p. 129.

³ Claude ALAZARD et Sabine SEPARI, *Contrôle de gestion : Manuel et applications*, Paris, Dunod, 2^{ème} édition, 2010, p. 689.

2. Le Système Balanced Scorecard :

La première conception de l'évaluation de performance par le système *Balanced Scorecard* est développée par Robert S. KAPLAN et David P. NORTON en 1992.

2.1. Contenu du système :

Le système *Balanced Scorecard* a été développé dans un contexte anglo-saxon à l'issue d'une remise en cause des systèmes d'évaluation de la performance centrés seulement sur le suivi des résultats financiers. Au début des années 1990 et plus précisément en 1992, Kaplan et Norton ont écrit un article intitulé « *The Balanced Scorecard - Measures that Drive Performance* » publié à « *Harvard Business Review* », lesquels ont évoqué la perte de la pertinence du contrôle de gestion dans la mesure de performance qui ne se focalise que sur les aspects financiers ¹.

A partir de ce constat, KAPLAN et NORTON ont élargi la mesure de la performance aux aspects également non financiers. En effet, le système *Balanced Scorecard* est devenu un outil de pilotage stratégique permettant l'évaluation des politiques publiques à travers le suivi des indicateurs de performance financiers ou non ².

Pour KAPLAN et NORTON, l'approche du *Balanced Scorecard* ou du tableau de bord prospectif reflète la stratégie de l'organisation définie comme un ensemble d'hypothèses sur des causes et de leurs effets, par l'identification et la clarification des relations de causes à effets entre la mesure des résultats et les déterminants de la performance.

En fait, la causalité traitée permet de définir des indicateurs tant à postériori orientés vers les résultats qu'à priori orientés vers l'action. Cette nouvelle approche est plus cohérente avec les initiatives entreprises par les organisations renforçant la pertinence en matière de prise de décision et de résolution des problèmes ³.

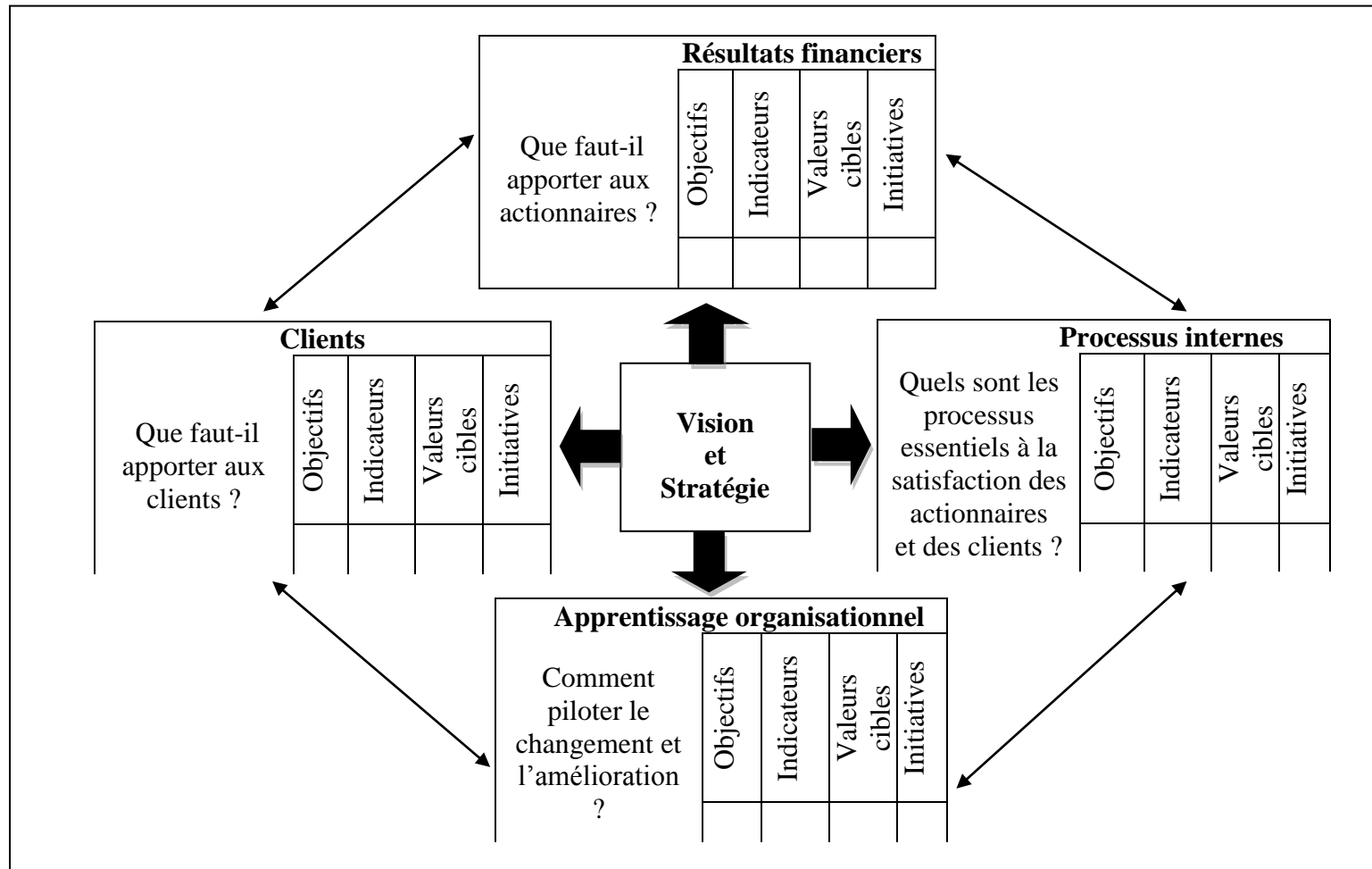
Par conséquent, le système *Balanced Scorecard* intègre trois nouvelles dimensions d'évaluation de la performance à l'effet d'étendre le tableau de bord traditionnel à la mesure de performances non financières telle que l'illustre la figure 4 de la page suivante.

¹ Robert S. KAPLAN, David P. NORTON, « The Balanced Scorecard - Measures that Drive Performance », *Harvard Business Review*, 1992, pp. 71-79.

² Jean-Noël CHAUVEY, « L'intérêt du Balanced Scorecard dans l'évolution des modes de contrôle et d'évaluation des Départements français », *Revue Politiques et Management Public*, vol. 24, n° 2, 2006, p 81.

³ Robert S. KAPLAN et David P. NORTON, « Le tableaux de bord prospectif : un système de pilotage de la performance », Collection Harvard Business Review, in *Les systèmes de mesure de la performance*, dirigé par Jean-Pierre RODIER, Éditions d'organisations, Paris, 2001, p. 174.

Figure 4. Système Balanced Scorecard



Source : Robert S. KAPLAN et David P. NORTON, « Le tableaux de bord prospectif, outil de management stratégique », Collection Harvard Business Review, in *Les systèmes de mesure de la performance*, dirigé par Jean-Pierre RODIER, Paris, Éditions d'organisations, p 222.

2.2. Dimensions du système :

L'utilisation système du Balanced Scorecard permet de ne pas se limiter aux seuls indicateurs financiers pour apprécier la performance d'une organisation. Son processus de fonctionnement contribue à relier les objectifs lointains (stratégies) et les actions présentes. Les quatre axes traités par le Balanced Scorecard sont : la finance, les clients, les processus internes et l'apprentissage organisationnel ¹.

L'axe « résultats financiers » mesure les performances financières de l'organisation. Selon BENZARFA, cet axe dans le secteur public, est assimilé à la « Société / Politique / Tutelle » permettant de mesurer l'efficacité socioéconomique et de répondre à la question « Quelles missions devons nous remplir pour répondre aux enjeux de société ? » ².

L'axe « clients » s'attache aux indicateurs qui permettent d'évaluer le niveau de satisfaction de usagers publics à travers l'appréciation de la qualité du service rendu. Dans l'administration publique, cet axe se focalise sur les usagers du service public ou les bénéficiaires et devrait répondre à la question « Quelle qualité de service pour satisfaire nos usagers et répondre à nos missions de service public ? ».

L'axe « processus internes » sert à identifier les processus depuis l'émergence du besoin jusqu'à la satisfaction des usagers publics. Cet indicateur évalue notamment l'efficacité de gestion en termes de coût, délai et qualité. Les processus internes répondent également à la question « Dans quels processus devons nous exceller pour satisfaire nos clients et répondre à nos missions de service public ? » ³.

L'axe « apprentissage organisationnel » regroupe les moyens susceptibles d'améliorer les performances des autres axes et qui permettent de mesurer notamment la productivité du travail, la satisfaction et la motivation des fonctionnaires, autrement dit, l'actif intellectuel. Aussi, cet indicateur répond à la question « Que devons-nous apprendre et améliorer dans nos organisations pour exceller dans nos processus clés ? » ⁴.

¹ Robert S. KAPLAN et David P. NORTON, « Le tableaux de bord prospectif, outil de management stratégique », Collection Harvard Business Review, in *Les systèmes de mesure de la performance*, dirigé par Jean-Pierre RODIER, Éditions d'organisations, Paris, 2001, p. 220.

² Manel BENZERAFA, « L'introduction de la Balanced Scorecard dans les administrations de l'État en France », *Politique et management public*, vol. 25, n° 4, 2007, p. 96.

³ Robert S. KAPLAN et David P. NORTON, « Mettre en pratique le tableaux de bord prospectif », Collection Harvard Business Review, in *Les systèmes de mesure de la performance*, dirigé par Jean-Pierre RODIER, Éditions d'organisations, Paris, 2001, p. 186.

⁴ Manel BENZERAFA, *Idem*.

2.3. Limites du système :

L'utilisation du système *balanced scorecard* dans les organisations sans but lucratif prétend l'adaptation de ses quatre axes dans le contexte propre de l'activité en question ¹. A titre d'exemple, le cas des organisations hospitalières, pour assurer un passage d'une vision de l'hôpital centré sur le personnel à une vision de l'hôpital centré sur le patient, NOBRE et HAOUET proposent que les axes du *balanced scorecard* soient adaptés au contexte particulier de l'hôpital pour devenir : l'axe apprentissage organisationnel, l'axe processus internes, l'axe patients et l'axe finances ².

Plusieurs auteurs ont formulé des critiques à l'encontre du système de *balanced scorecard* lors de son importation en Europe et proposent une approche constructiviste au *balanced scorecard* plutôt qu'une approche normative. La critique largement répandue réside dans la logique descendante (*Top-Down*) du *balanced scorecard* qui peut entraîner des difficultés pour les subordonnés de comprendre la stratégie déterminée par la direction de l'organisation ou encore de converger leurs actions vers la cible définie.

BOURGUIGNON et Autres montrent l'existence des différences entre le *balanced scorecard* et le tableau de bord. Si le premier a été développé dans une culture anglo-saxonne et transposé dans le monde francophone, le second n'a pas été étudié du tout par la communauté anglo-saxonne. En matière d'importation d'innovations managériales pour la standardisation de la mesure de la performance, la culture locale agit comme une contrainte générant des réticences à la logique descendante. L'outil importé n'est pas forcément celui qui a été décrit et ne ressemble pas à celui qui a été adapté à l'environnement local ³.

Les auteurs soulignent également que ce sont les relations de cause à effet entre les quatre axes du système qui posent problème. En effet, il est nécessaire aussi de veiller à la cohérence entre les différentes actions menées plutôt à la normativité à priori des relations causales entre les quatre axes de performance. Cette analyse du contexte culturel permet de comprendre pourquoi le *balanced scorecard* est porteur d'une démarche descendante acceptée aux États-Unis, mais remise en cause en Europe.

¹ Thierry NOBRE, « Management hospitalier : du contrôle externe au pilotage, apport et adaptabilité du tableau de bord prospectif ». *Comptabilité – Contrôle – Audit*, n° 1, Tome 7, p. 135.

² Thierry NOBRE et Imène HAOUET, « Le cas d'un *balanced scorecard* en milieu hospitalier, éluder la carte stratégique pour privilégier la performance organisationnelle », *Revue Française de Gestion*, n° 211, vol 2, 2011, p. 107.

³ Annick BOURGUIGNON et autres, « L'irréductible dimension culturelle des instruments de gestion : l'exemple du tableau de bord et du *balanced scorecard* », *Comptabilité – Contrôle – Audit*, n° 3, Tome 8, 2002, p. 29.

3. Le système Intrant-Extrant-Effet/Impact :

Ce système a été développé par Geert BOUCKAERT et Johon HALLIGAN en 2008¹ pour l'évaluation de la performance sous la dénomination « *Input-Output-Effect/Outcome* ».

3.1. Contenu du système :

Geert BOUCKAERT et Johon HALLIGAN dans leur ouvrage « *Managing performance, International comparaisons* » édité en 2008, ont soulevé l'interrogation « *Administring, managing or governing performance ?* ». Pour les auteurs, l'administration, le management ou la gouvernance de la performance ne trouvent pas le temps de leur conjugaison en français. Les trois notions ont été conjuguées en anglais « *in présent continuos* » pour mettre en exergue que l'action d'évaluation de la performance est pérenne et non ponctuelle.

L'administration, le management ou la gouvernance de la performance sont composées de trois activités principales² :

- La mesure « *measuring* » de la performance est un processus d'activités comprenant la détection, la collecte, le stockage et le traitement des données relatives à la performance.
- L'incorporation « *incorporating* » de la performance correspond à la consolidation et la dynamisation de toutes les informations produites par les différents dispositifs afin de les utiliser dans la prise de décision.
- L'utilisation « *using* » des informations sur la performance peut se présenter à diverses facettes : Forte ou faible, rétrospective ou prospective, reporting interne ou externe.

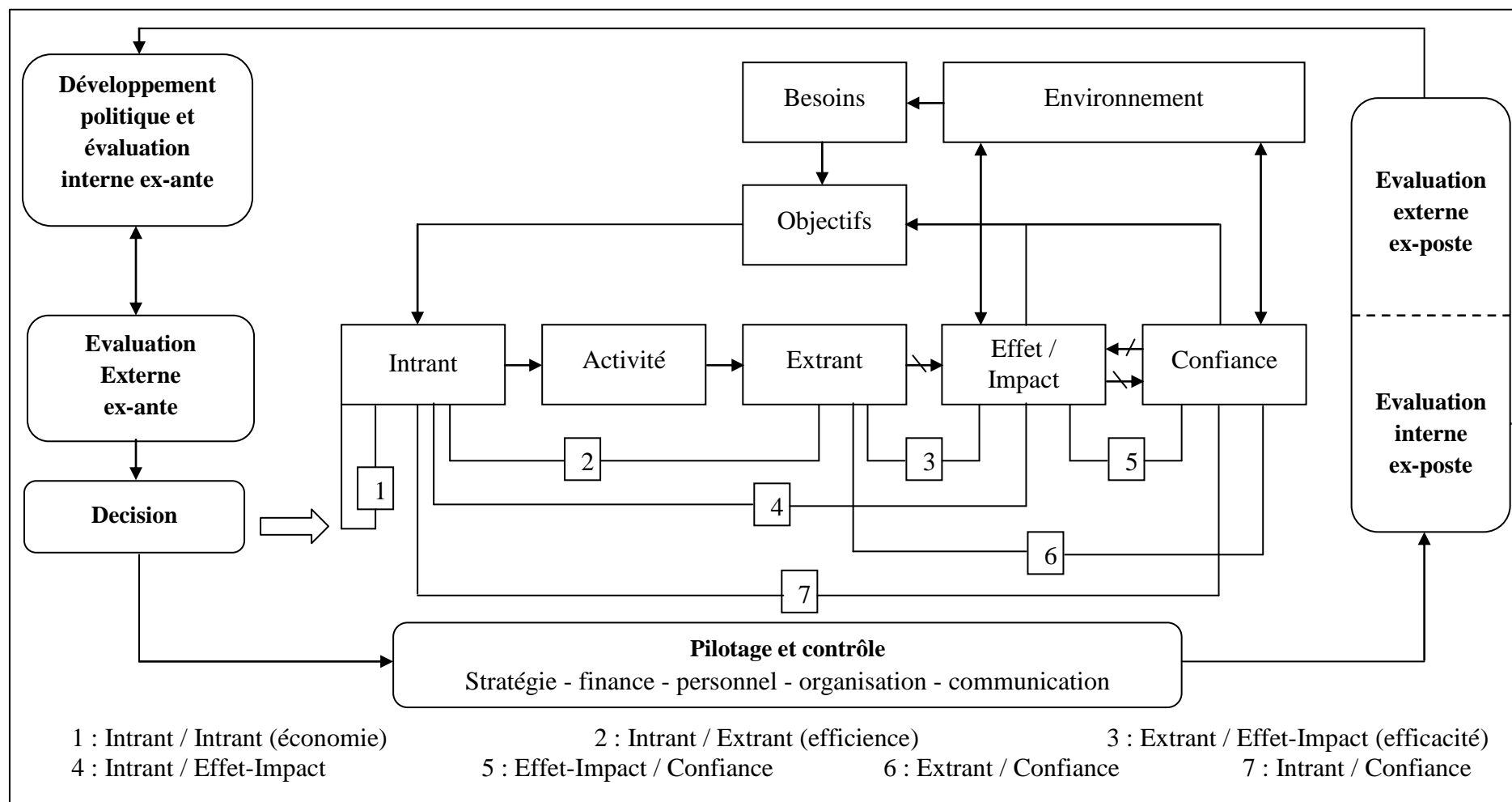
Le système « *Input - Output - Effect / Outcome* » reflète la démarche citée ci-dessus, regroupant plusieurs paramètres et interactions servant à l'évaluation de la performance dans un processus continu de transformation des intrants « *Inputs* » en activités, en extrants portant sur les biens et services « *Outputs* » ainsi que en effets immédiat et en impacts à moyen et long terme « *Effect - Outcome* » sur l'environnement notamment les bénéficiaires ou les usagers de service public.

La figure 5 illustre les interactions entre les différentes variables constituant le système « *Input - Output - Effect / Outcome* », autrement dit, « *Intrant - Extrant - Effet / Impact* ».

¹ Geert BOUCKAERT, Johon HALLIGAN, *Managing performance : International comparaisons*, London, Routledge, 2008.

² *Idem*, p 28.

Figure 5. Système Intrant-Extrant-Effet/Impact



Source : Marcel GUENOUN, *Le management de la performance publique locale*, Thèse de doctorat en sciences de gestion, Université d'Aix-Marseille III, 2009, p. 212, in Geert BOUCKAERT, Johon HALLIGAN, *Op. cit.*, 2008, p 33.

3.2. Dimensions du système :

Le système « *Input - Output - Effect / Outcome* » décompose le résultat de l'action publique en deux : extrants concernant les biens et services « *Outputs* », et effets / impacts « *Effects / Outcomes* » mesurés par des indicateurs de performance également non financiers et une reconfiguration de la performance financière, à savoir :

- L'économie, incluse dans la phase des intrants « *Inputs* » ;
- L'efficacité représente le rapport entre les intrants « *Inputs* » et les extrants « *Outputs* » ;
- L'efficacité c'est le rapprochement entre les extrants « *Outputs* » d'une part, et les effets et impact « *Effects / Outcomes* » d'autre part.

De plus, ce système mesure la confiance acquise des actions publiques offertes aux usagers ou aux bénéficiaires. La qualité du système de mesure « *Intrant - Extrant - Effet / Impact* » suit en sus des diverses variables examinées par les systèmes antérieurs, afférentes notamment à l'économie, l'efficacité et l'efficacité, d'autres variables relatives à la confiance et à la profondeur de la performance en l'occurrence la micro-performance, la méso-performance et la macro-performance.

Selon Geert BOUCKAERT et Johon HALLIGAN, l'évaluation de la performance suivant le nouveau système proposé se résume dans trois niveaux ¹ :

- Le niveau « micro » de l'action publique : suppose un lien entre la micro-performance et la confiance. Le niveau de confiance des usagers envers la prestation de service impacte non seulement sur les effets de satisfaction aux résultats de l'action publique mais aussi sur la construction du système de contrôle et de surveillance.

- Le niveau « méso » de l'action publique : C'est un mécanisme qui examine la relation entre la confiance et la méso-performance. L'évaluation de la performance d'un secteur ne doit pas se limiter uniquement aux organisations prestataires de services publics (micro), mais aussi au domaine d'une politique consolidée par exemple l'éducation, l'enseignement supérieur, etc.

- Le niveau « macro » de l'action publique : évalue le rapport entre la macro-performance et la confiance. Cette évaluation montre la valeur ajoutée ou la compétitivité des résultats d'un secteur public d'un pays par rapport aux références internationales.

¹ Geert BOUCKAERT, Johon HALLIGAN, *Op. Cit.*, p 34.

3.3. Limites du système :

Les difficultés du système « *Input - Output - Effect / Outcome* » ou encore « Intrans - Extrans - Effet / Impact » résident dans le choix entre un indicateur de sortie d'activité et un indicateur d'impact. A titre d'illustration, dans le domaine de la santé, l'indicateur d'activité évalue si la médecine a été correctement pratiquée, alors que l'indicateur d'impact évalue si le soin a obtenu des résultats positifs ¹.

En fait, le résultat de l'action publique ne doit pas s'évaluer sur les effets immédiats ou bien court terme de la décision mais aussi sur le moyen et long terme. Les indicateurs d'activité évaluent surtout le degré de conformité des actions menées au regard aux diverses normes en la matière.

Restant dans le domaine de la santé, les indicateurs d'activité peuvent être le « taux d'utilisation des procédures », la « compétence technique dans les procédures diagnostiques et thérapeutiques ». Dans certaines circonstances telles que la gestion des maladies chroniques, il est difficile de distinguer entre un indicateur d'activité d'un indicateur d'impact ².

Par ailleurs, les indicateurs d'impact peuvent être rejetés pour divers motifs tels que le fait qu'un système de santé ne produit pas nécessairement une amélioration de la santé. Aussi, les indicateurs d'impact sont vulnérables aux multitudes d'erreurs ou aux fausses déclarations des gestionnaires ³.

Pour JAULENT et QUARES, une personne ayant des problèmes de santé, son objectif ne vise pas de faire deux visites médicales chez un médecin généraliste ou spécialiste, ou encore faire cinq jours d'hospitalisation, et seize comprimés d'antibiotiques, mais plutôt l'espérance que son état de santé va s'améliorer.

Les indicateurs d'impact permettent de distinguer les conséquences des traitements opérés mesurés grâce aux indicateurs d'activité, de celles qui résultent d'autres facteurs comme le statut socio-économique, la progression normale d'une maladie, l'âge, le sexe, l'hygiène de vie. L'impact également doit permettre le changement de comportement des différents acteurs face à l'évaluation de la performance et la prise de décision.

¹ Patrick JAULENT, Marie-Agnès QUARES, *Pilotez vos performances*, Éditions AFNOR, 2^{ème} édition, 2008, p.55.

² *Idem*, 56.

³ *Ibid.*

CONCLUSION DU 2^{ème} CHAPITRE :

Un bon diagnostic de la performance budgétaire est subordonné au bon choix des objectifs et des indicateurs de performance. Le choix de bons objectifs doit satisfaire aux qualités abrégées sous le sigle SMART (Spécifique, Mesurable, Acceptable, Réaliste, Temporellement défini). De même, un bon indicateur de performance doit être pertinent, valide, faisable, convivial, fiable et comparable.

Toute action publique avant sa sélection, lui faut une estimation budgétaire des moyens à mobiliser. Des méthodes d'estimation budgétaire peuvent être utilisées au gré du contexte propre à chaque action, consistant sur l'estimation par analogie, l'estimation paramétrique, l'estimation à trois points, l'estimation incrémentielle et l'estimation par le jugement de l'expert. Ces méthodes génèrent une performance en amont d'exécution de l'action permettant notamment d'éviter les surévaluations futures.

En ce sens, un cadre de mesure de la performance (PEFA) proposé par la Banque Mondiale et le FMI précise qu'un cycle budgétaire est composé de la prévision, l'exécution et du contrôle des actions publiques, qui constituent les dimensions essentielles d'un bon système de gestion des finances publiques et la manière d'évaluation sur la base d'indicateurs de performance. En corollaire, l'évaluation de la performance de l'action publique doit être en amont, en cours et en aval de son exécution.

L'indice sur le budget ouvert (IBO) de l'Organisation Internationale pour le Partenariat Budgétaire mesure la diffusion et l'accès du public à l'information budgétaire tout au long du processus budgétaire. En 2012, le score de l'Algérie s'élève à 13 sur 100 pays évalués. Le score obtenu inférieur à la moyenne, signifie que l'administration ne met pas les informations budgétaires à la disposition du public. Pour améliorer la mesure de la performance budgétaire cette institution préconise à l'Algérie la publication des documents budgétaires et la production d'un budget citoyen.

La performance budgétaire a évolué selon trois systèmes d'évaluation. Le système « Économie-Efficacité-Efficience » paru à l'aube des années 1980. Le système « Balanced Scorecard », connu en français « Tableau de bord prospectif », développé en 1992. Le système « Input - Output - Effect / Outcome », signifiant en français « Intrant - Extrant - Effet / Impact », développé en 2008. Ce dernier système évalue la performance budgétaire en trois niveaux (Micro), (Méso) et (Macro) évaluation.

Chapitre 03

*Analyse du système de gouvernance
financière par la performance*

CHAPITRE 03 : ANALYSE DU SYSTÈME DE GOUVERNANCE FINANCIÈRE PAR LA PERFORMANCE

Au fil du temps, la gouvernance des administrations publiques n'a cessé de rechercher comment améliorer l'atmosphère des relations entre les parties prenantes, les mécanismes de gestion des moyens et les comportements des ressources humaines dans le but d'aboutir à des décisions bénéfiques et acceptables pour l'ensemble. La gouvernance des administrations publiques ou encore la gouvernance publique est étroitement liée au mode gestion des finances publiques d'où naît la gouvernance financière.

Dans le cadre du développement de la gouvernance publique au service de la nation et dans le sens d'une amélioration continue, les systèmes de gouvernance des finances publiques ou encore de gouvernance financière publique ont progressé au cours des années, portant les modes de gestion des finances publiques et les mécanismes de contrôle y afférents d'une culture basée sur les moyens à une culture orientée par les activités et se stabilisent enfin dans une nouvelle culture pivotée par la performance.

De plus, l'apparition du souci de performance dans l'administration publique se référant à l'intégration du management, de la comptabilité, du contrôle de gestion et autres méthodes utilisées en entreprise a contribué fortement à l'évolution des systèmes de gouvernance des finances publiques, engendrant l'émergence d'un système de gouvernance financière par la performance pour une meilleure prise en compte des contextes politiques, économiques, sociopolitiques, technologiques et internationaux.

En outre, les crises financières et économiques récentes ont affirmé dans beaucoup de pays l'importance de l'implantation d'un système de gouvernance financière par la performance. La convergence vers ce nouveau système implique certainement l'analyse des recherches en la matière, des expériences étrangères réussies et des enseignements antérieurs ayant trait au fonctionnement de l'administration et à l'efficacité des services rendus aux usagers.

Dans ce contexte, ce chapitre présentera le système de gouvernance financière par la performance selon trois axes :

- Émergence de la gouvernance financière par la performance ;
- Analyse des principaux dispositifs régissant la gouvernance financière par la performance ;
- Implications de la mise œuvre de la gouvernance financière par la performance.

SECTION 01 : EMERGENCE DE LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE PAR LA PERFORMANCE

Dès lors, les systèmes de gestion des finances publiques ne cessent de se développer. De la budgétisation fondée sur la gestion des moyens budgétaires à la budgétisation fondée sur la gestion des activités et enfin, à la budgétisation fondée sur les résultats de l'action publique. Certes, l'objectif recherché de l'ensemble des réformes budgétaires compte de donner du sens à l'interventionnisme public.

Cette section traitera les principales phases d'évolution, dans le temps, des systèmes de gouvernance financière publique, à savoir :

- La gouvernance financière par les moyens ;
- La gouvernance financière par les activités ;
- La gouvernance financière par la performance.

1. La gouvernance financière par les moyens :

Ce système de gouvernance financière basé sur les structures et les fonctions intègre le budget par unité organisationnelle et le budget par fonction économique de la dépense.

1.1. Le budget de structure :

Le budget de structure est la première présentation chiffrée d'un programme d'action, qui trouve son avènement à la fin du 19^{ème} siècle. Un budget de structure est élaboré sur la base d'une classification budgétaire traditionnelle fondée sur l'organigramme de l'unité administrative en question et par catégorie de dépenses. L'organigramme auquel se réfère ce système de gestion, devient le pivot sur lequel se présentent les informations budgétaires ¹.

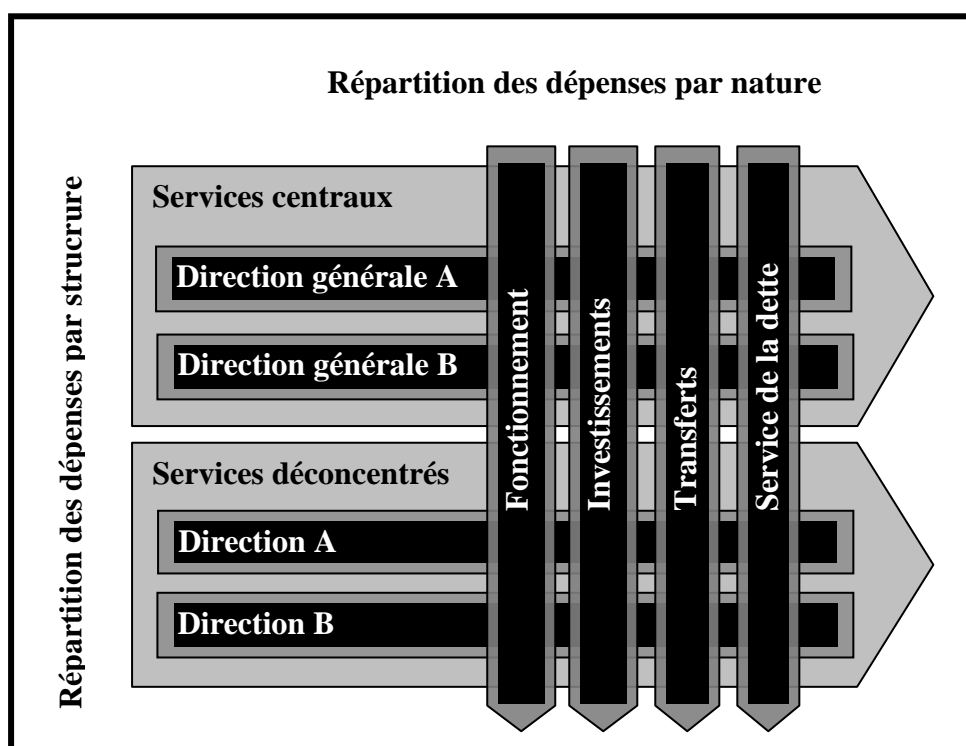
Dans ce sillage, chaque unité administrative de rang supérieur procède à la consolidation des données budgétaires des unités placées sous sa hiérarchie et ainsi de suite jusqu'au niveau du Ministère. Ce dernier présente à son tour, au Gouvernement, un budget consolidé par direction centrale et/ou déconcentrée et par chapitre selon les natures de dépenses. Ce système de budgétisation classe les dépenses en fonction de leur catégorie en l'occurrence, les dépenses de fonctionnement, d'investissement, de transferts et services de la dette. A la fin du processus budgétaire, les Parlement vote les crédits par Ministère et par chapitre.

¹ Pierre CLICHE, *Gestion budgétaire et dépenses publiques*, Presses de l'Université de Québec, 2011, p. 150.

Le système de gestion budgétaire dirigé par structure est orienté sur les moyens ou intrants, c'est-à-dire sur les ressources dont chaque unité a besoin pour poursuivre son fonctionnement. Selon le niveau des disponibilités financières, le responsable du budget de chaque unité arrête les crédits consommés au titre de l'année antérieure et les reconduit pour l'année considérée. Ensuite, les majore d'un certain pourcentage et rajoute les nouvelles mesures pour obtenir enfin le chiffre définitif ¹.

A ce jour, le système de budgétisation basé sur les ressources existe dans de nombreux pays. Son avantage réside dans le fait que les données budgétaires correspondent à la structure de l'organigramme et sont proches à la vie réelle de l'organisation. De plus, les budgets établis par les gestionnaires eux-mêmes, sont faciles à comprendre et chiffrent essentiellement la nomenclature des dépenses de l'unité administrative pour l'exercice considéré ².

Figure n° 6. Présentation type du budget de structure



Source : Élaborée par le chercheur.

D'une manière synoptique, la figure illustrée ci-dessus montre l'architecture traditionnelle d'un budget d'un Ministère, ventilé par catégorie de dépenses et par structure entre services centraux et services déconcentrés.

¹ Pierre CLICHE, *Op. Cit.*, 2011, p. 150.

² *Idem*, p. 151.

1.2. Le budget fonctionnel :

Le budget fonctionnel, aussi appelé budget de productivité, a été développé à la fin des années 1950 à l'issue des faiblesses qui caractérisent le budget de structure. Les inconvénients du système de budgétisation fondée sur la structure surpassent en effet ses avantages. Dans ce système, l'accent est mis sur les moyens et la régularité des dépenses. En revanche, les préoccupations des gestionnaires sont axées sur la satisfaction des besoins budgétaires de l'unité administrative et sur les coûts des moyens à mobiliser ¹.

Le système basé sur la structure a entraîné d'une part, une croissance considérable des dépenses publiques et d'autre part, l'émergence d'une concurrence budgétaire entre les gestionnaires dont, chacun cherche à obtenir un budget plus élevé par rapport à celui de l'année antérieure et de celui des autres unités administratives pour seulement prouver l'importance de leur statut dans l'organisation ².

Face à cette situation, le Gouvernement américain a procédé à l'institution d'une commission d'enquête, chargée de procéder à l'examen de la procédure budgétaire fondée sur la structure et de proposer les mesures qui permettent de combler aux insuffisances observées ainsi que d'améliorer le contrôle des dépenses et l'efficacité de l'administration. Les résultats de la commission ont révélé la multiplication des contrôles et des mesures de standardisation.

Par ailleurs, la commission a proposé une nouvelle classification budgétaire par fonction en remplacement de l'ancienne classification budgétaire par unité administrative et par catégorie de dépenses. Aussi, il a été suggéré aux ministères et aux gestionnaires de joindre à leurs demandes budgétaires, des études de productivité mettant en exergue les méthodes appropriées devant permettre de réduire ou mieux contrôler les coûts des services publics ³.

Le budget de productivité ou fonctionnel cherche non seulement la disponibilité des crédits pour le financement des moyens nécessaires au fonctionnement de l'unité organisationnelle mais soulève aussi des questionnements sur la destination des crédits, autrement dit, leurs fonctions. Le budget fonctionnel regroupe les différents crédits portant sur un même objet ou ayant une même finalité, lesquels sont, dans la présentation traditionnelle du budget, dispersés sur plusieurs chapitres et/ou articles. Les dépenses sont répertoriées essentiellement par groupes fonctionnels en dépenses économiques, à caractère social, éducation et autres.

¹ Pierre CLICHE, *Op. cit.*, 2011, p. 151.

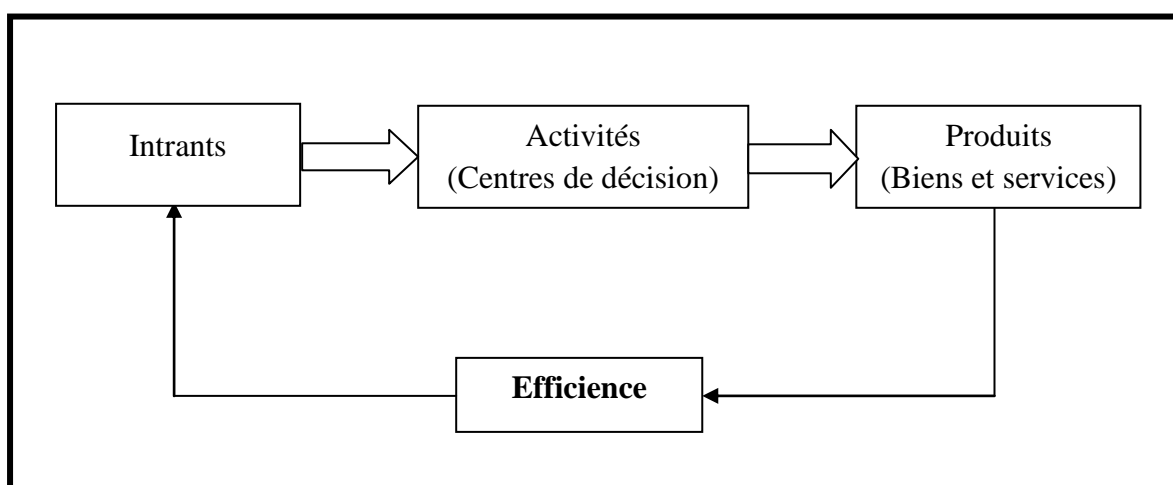
² *Idem.*

³ *Ibid.*, 152.

La procédure du budget fonctionnel implique que lorsque le rythme d'activité d'une unité organisationnelle augmente, les dotations budgétaires à mobiliser augmentent également. En d'autres termes, un budget fonctionnel est un transfert de ressources qui accompagne le transfert des missions de l'État aux services déconcentrés. A titre d'illustration, quand une université accroît son capacité d'accueil, les subventions allouées augmenteront aussi.

Pour VERHOEVEN, la ventilation fonctionnelle des dépenses diffère de la ventilation économique des charges. Cette dernière se limite particulièrement à la seule décomposition des moyens budgétaires par nature ou groupes économiques en dépenses de fonctionnement, d'investissement, de transferts et services de la dette. La classification fonctionnelle des dépenses permet de distinguer au contraire les charges par fonctions budgétaires rassemblées en groupes fonctionnels pour faciliter l'analyse et la comparaison ¹. Le processus de d'analyse d'un budget fonctionnel ou de productivité se résume dans l'interaction entre les moyens (intrants) et les services offerts (Extrants) comme montré par la figure ci-après :

Figure n° 7. Présentation type du budget fonctionnel



Source : Pierre CLICHE, *Op. Cit*, 2011, p. 159.

Selon CLICHE, ce système de gestion budgétaire fondée sur la productivité ou la fonction de la dépense sert à faire des analyses en interne sur les coûts des services publics rendus et l'information n'est pas rendue jusqu'aux parlementaires. La budgétisation fonctionnelle s'intéresse principalement à l'efficacité dans l'utilisation des deniers publics pour diminuer l'évolution importante des crédits qui a caractérisé le budget de structure ².

¹ David VERHOEVEN, « La structure des budgets provinciaux. Comparaison Nord Sud », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2000, vol.36-37 n° 1701-1702, p. 21.

² Pierre CLICHE, *Op. Cit*, 2011, p. 153.

2. La gouvernance financière par les activités :

Ce système de gouvernance financière fondé sur les activités couvre le budget par programmes et le budget base zéro.

2.1. Le budget par programme :

Le budget par programme ou par abréviation le *PPBS* est une méthode d'allocation des ressources par programme qui trouve son origine aux États-Unis au début des années 1960 plus précisément, fait son apparition publique dans le département de la défense doté d'énormes moyens. Le but du *PPBS* vise à faire parler les chiffres des documents budgétaires en vue de permettre au Gouvernement de comprendre et d'expliquer la destination de l'argent du contribuable vers des meilleures décisions à réaliser à moindre coût ¹.

A ce sujet, le sigle *PPBS* est composé de « *Planning, Programming, Budgeting, System* ». *Planning*, correspond à la planification, l'analyse et la définition des objectifs à atteindre. *Programming*, signifie la programmation ou la détermination de moyens d'actions nécessaires pour atteindre ces objectifs. Quant à *Budgeting*, ou budgétisation implique la traduction chiffrée de ces moyens d'actions en budget annuel.

Avant l'arrivée du *PPBS*, l'allocation des ressources ne se fait pas par programme mais selon les demandes exprimées par chaque unité administrative. Les ministères formulent leurs demandes de crédits seulement dans le but de faire fonctionner les services concernés au titre de l'année suivante. En effet, le système budgétaire traditionnel propose de mettre l'accent sur les intrants, c'est-à-dire sur les moyens alors que le *PPBS* suggère, au contraire, à se focaliser sur les extrants, autrement dit, sur la production des biens et services ².

Pour GARNEAU, Ex-Ministre des Finances au Québec durant la période de mise en place du *PPBS* en 1970, le budget par programme (*PPBS*) consiste en l'allocation des ressources publiques en fonction des objectifs à atteindre. En fait, ce système de budgétisation oblige les ministères à établir des objectifs précis et à analyser l'impact financier des programmes mis en œuvre pour les atteindre ainsi qu'à procéder à une évaluation systématique de l'efficacité et de l'efficacité de ces programmes ³.

¹ Raymond GARNEAU, « La budgétisation par programmes », in *Le processus budgétaire au Québec*, dirigé par Guy LACHAPPELLE et autres, Presses de l'Université de Québec, 1999, p. 34.

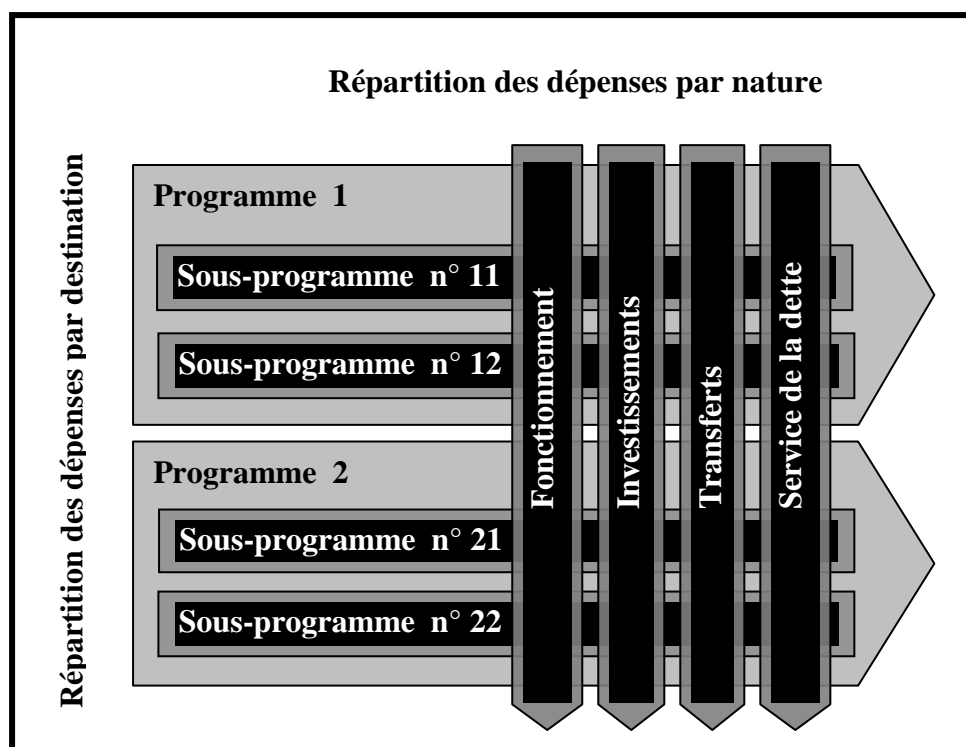
² *Idem*, p. 35.

³ *Ibid.*

Dès l'aube des années 1970, de nombreux pays ont tenté également l'adoption de ce nouveau système de budgétisation axé sur les extrants. Selon les pays, le *PPBS* prêle diverses traductions littéraires dont l'objectif recherché est le même en l'occurrence, la rationalisation des choix budgétaires (RCB), le budget par programmes, la planification financière pluriannuelle, le budget de réalisations ou de produits ¹.

GARNEAU souligne ainsi, que le PPBS peut se résumer dans les questions « Qu'est-ce que je veux produire ? Est-ce que j'y arrive ? Est-ce que j'y arrive au meilleur coût ? » au lieu de « A qui je donne et combien je donne ? »². En d'autres termes, de comprendre ce que l'administration fait et combien elle dépense pour chaque programme, comme l'illustre la figure ci-après :

Figure n° 8. Présentation type du budget par programme



Source : Élaborée par le chercheur.

En définitive, l'adoption du système du budget par programme permet au Gouvernement de mieux comprendre le système de redistribution des ressources, d'établir le lien entre les objectifs et les moyens ainsi que de donner une vue d'ensemble de ses actions et une meilleure information sur les programmes.

¹ Raymond GARNEAU, *Op. cit.*, 1999, p. 35.

² *Idem.*, p. 37.

2.2. Le budget base zéro :

GARNEAU précise que le Budget Base Zéro (BBZ) trouve son émergence à l'issue des limites du *PPBS* et des critiques qui lui ont été adressées. Les contraintes rencontrées au cours de la mise en œuvre du système *PPBS* résident dans la formulation d'objectifs mesurables et la difficulté de trouver d'indicateurs pertinents devant apprécier l'atteinte de ces objectifs. Aussi, le processus budgétaire est souvent influencé par le processus politique. Les groupes de pression obligent le Gouvernement à poursuivre un programme en dépit de son inefficacité ¹.

A l'évidence, le rôle de l'État consiste en politiques d'intervention rationnelle au service de la population et de contribuer efficacement par ses actions, au progrès économique et social de la société. Nonobstant de l'adoption du système *PPBS*, les dépenses publiques n'ont pas cessé de croître très rapidement. En réalité, le *PPBS* n'a pas été développé pour freiner l'évolution des dépenses publiques mais pour permettre aux dirigeants de choisir entre de nombreuses priorités budgétaires.

L'utilisation de la Budgétisation Base Zéro (BBZ) ou en encore en anglais « *Zero-Base Budgeting (ZBB)* » comme un outil de gestion budgétaire est répandue très largement aux États-Unis pendant la décennie des années 1970. Pour FORGET, le BBZ recherche à surmonter que l'enchaînement historique des budgets successifs ne soit pas la reconduction des budgets des années précédentes. De ce fait, les budgets alloués peuvent être augmentés, réduits ou supprimés. Chaque programme et unité doit en effet, justifier son maintien, son développement ou sa suppression ².

Le nom conféré à ce système de budgétisation convient parfaitement au mécanisme de construction du budget car le point de départ est zéro. Le budget s'élabore progressivement de la manière suivante :

- Identification des centres de décision comprenant les choix décisionnels ;
- Évaluation des coûts-avantages inhérents aux programmes ;
- Les conséquences éventuelles au cas où les programmes ne se réaliseraient pas ;
- Hiérarchisation des programmes par ordre de priorité ;
- Attribution des ressources financières et humaines suivant le résultat de cette évaluation.

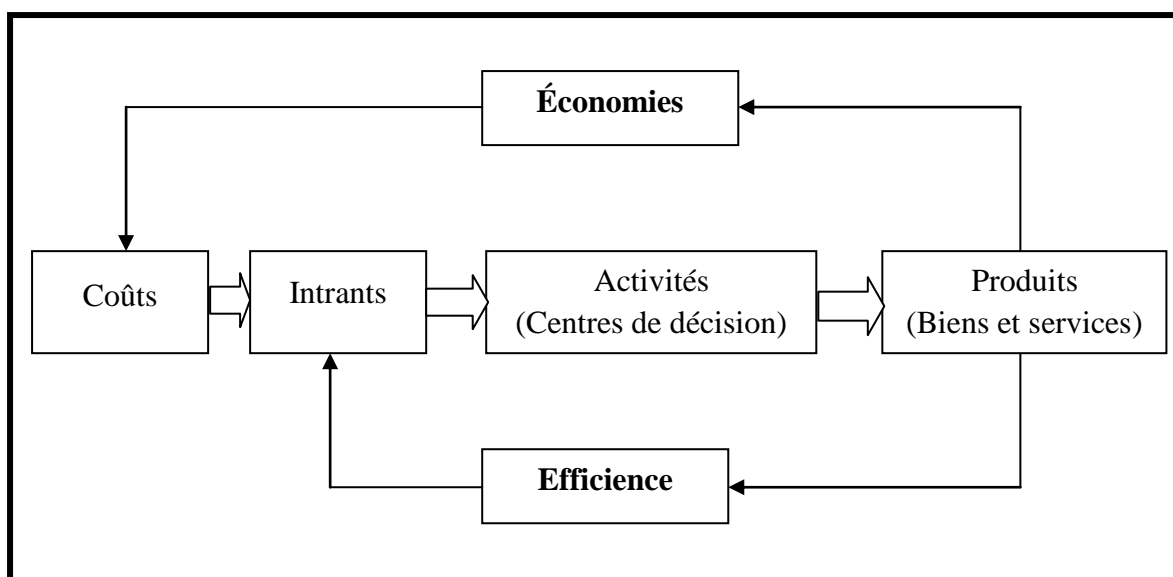
¹ Raymond GARNEAU, *Op. cit.*, 1999, p. 39.

² Jack FORGET, *Gestion budgétaire Prévoir et contrôler les activités de l'entreprise*, Éditions d'Organisation, Paris, 2005, p. 14.

Quant à CLICHE, la mise en œuvre de la procédure BBZ repose sur un découpage des activités et des programmes en unités ou centres de décision pour les évaluer en termes de coûts, d'avantages, de solutions alternatives, puis les classer par ordre d'importance les uns par rapport aux autres. Les activités et programmes existants sont réexaminés au même titre que les nouvelles mesures budgétaires ¹.

Pour ANDREW, les systèmes de budgétisation axés sur les performances les plus connus ont été le système de la planification des programmes budgétaires (PPBS) et le budget base zéro (BBZ), utilisés initialement aux États-Unis et transposés par la suite dans le reste du monde. Le système BBZ accorde à la mesure de la performance une importance primordiale pour l'allocation des ressources budgétaires en faisant dépendre les budgets des performances et de la réalisation des objectifs de la politique budgétaire ². En synthèse, le cycle budgétaire selon la méthode (BBZ) se résume succinctement dans la figure ci-après :

Figure n° 9. Présentation type du budget base zéro



Source : Pierre CLICHE, *Op. Cit*, 2011, p. 159.

Ce système oblige les ministères à élaborer leurs estimations budgétaires en « base zéro », et non en distinguant « services votés et mesures nouvelles ». Les avantages associés au BBZ résident dans l'implication et la responsabilisation des gestionnaires ainsi que l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de la politique budgétaire.

¹ Pierre CLICHE, *Op. cit*, 2011, p. 159.

² Massey ANDREW, « Les programme reviews au Royaume-Uni et la question de la mesure de la performance », *Revue française d'administration publique*, 2010, vol. 4, n° 136, p. 840.

3. La gouvernance financière par la performance :

Ce système budgétaire gouverné par la performance comprend la gestion par résultats (GAR) et la budgétisation axée sur les résultats (BAR).

3.1. La gestion par résultats :

À partir du début des années 1990, sous l'impulsion de l'OCDE, l'accent est mis sur l'amélioration de la performance et la réalisation de résultats via une définition de résultats réalistes, un suivi du progrès dans la réalisation des résultats escomptés et une intégration des enseignements tirés au sujet de la performance. Selon le PNUD, la gestion axée sur les résultats (GAR) est « *une stratégie ou méthode de gestion appliquée par une organisation pour veiller à ce que ses procédures, produits et services contribuent à la réalisation de résultats clairement définis. La GAR offre un cadre cohérent de planification et de gestion stratégique en améliorant l'apprentissage et la responsabilité* »¹.

Dans cette optique, le système de planification budgétaire centrée sur les besoins administratifs ou techniques a été devancé par le système de planification budgétaire centrée sur les résultats, dont la mobilisation des ressources et la réalisation des activités dépendent particulièrement des résultats. Pour y parvenir, WONE précise que la GAR est une méthode de gestion budgétaire qui repose sur six principes² :

- La simplicité, s'agit de clarifier les procédures de planification et de mise en œuvre des programmes ;
- L'apprentissage par l'action, consiste à tirer des leçons sur différentes interventions publiques sur la base de la mise en œuvre de cycles de planification itératifs ;
- La méthodologie adaptable, comporte une démarche flexible qui peut être adoptée sans délai par les systèmes de planification de tous les secteurs ;
- Le partenariat, s'agit de faire impliquer les parties prenantes d'une manière effective, dans la planification et la mise en œuvre ;
- La responsabilité, situe les sources de succès ou d'échecs éventuels, à partir d'une définition précise des résultats escomptés ;
- La transparence, les résultats escomptés doivent être définis clairement pour être mesurés, suivis et évalués aisément.

¹ PNUD (2002), *Guide de suivi et de l'évaluation axés sur les résultats*, New York, p. 101.

² Issa WONE *et al.*, « Gestion axée sur les résultats et stratégies de développement sanitaire en Afrique », *Santé Publique*, 2012, vol. 24, n° 5, p. 460.

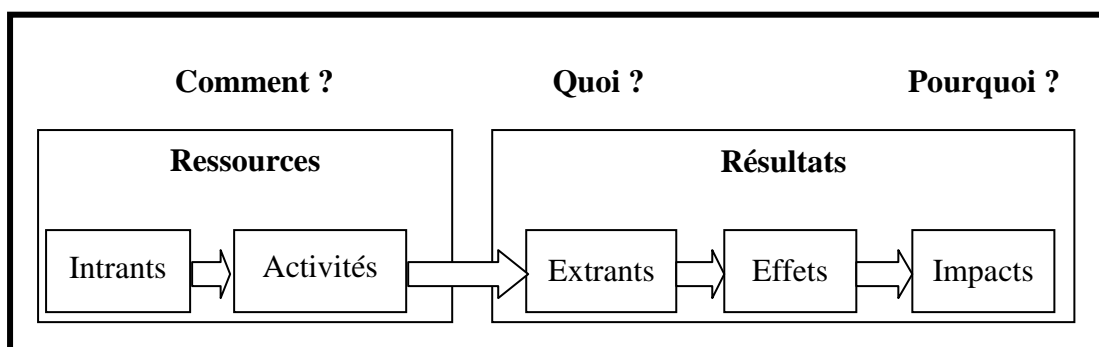
Quant à l'OCDE, la GAR se caractérise par ¹ :

- Ciblage sur les réalisations et les résultats plutôt que sur les ressources, les activités et les méthodes ;
- Chaîne logique de causalité depuis les intrants et les activités jusqu'aux résultats en passant par les produits ;
- Identification d'indicateurs et collecte de données ;
- Combinaison de données sur les performances et de données contextuelles ;
- Intérêt accru porté à la responsabilité et à la transparence.

En effet, la GAR est une stratégie de gestion de programmes et de projets basée sur une gouvernance par la performance et l'obtention effective de résultats, par opposition aux méthodes traditionnelles centrées sur le suivi des ressources, des activités et des produits. Par conséquent, cette approche permet de s'assurer que les ressources mobilisées (humaines, financières et matérielles) sont cohérentes avec les objectifs et les attentes, et que le processus mis en place permettra bien de transformer ces ressources en résultats ².

Pour CLICHE, cette méthode met l'accent sur les fonctions de l'État en termes de biens et services à rendre (Résultats) comme l'illustre la figure suivante :

Figure n° 10. Présentation type de la gestion axée sur les résultats



Source : Pierre CLICHE, *Op. Cit*, 2011, p. 159.

Ce système de gestion s'accompagne d'un ensemble de principes de bonne gouvernance, d'approches et d'outils pouvant aider à atteindre ces objectifs. Un résultat de qualité requiert la bonne gestion. A l'opposé, la réussite de la gestion d'un programme ou d'un projet s'apprécie à travers la qualité des résultats ³.

¹ OCDE (2003), « Pour une gestion axée sur les résultats du développement et sur l'efficacité de l'aide », *Revue de l'OCDE sur le développement*, vol. 1, n° 4, p. 42.

² OIF(2006), *Manuel de la gestion axée sur les résultats*, p.9.

³ PNUD (2009), *Guide de la planification, du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du développement*.

3.2. La budgétisation axée sur les résultats :

Depuis l'aube des années 1990, la plupart des États membres de l'OCDE ont produit des informations sur les performances des administrations publiques. La budgétisation fondée sur les résultats concerne outre la production des données sur les performances, l'utilisation de ces données notamment au service de la procédure budgétaire et de l'allocation des ressources ¹.

Dans ce sens, la budgétisation axée sur les performances est un système budgétaire basé sur une gouvernance par la performance. Ce système a diverses dénominations parmi lesquelles, la budgétisation axée sur les résultats (BAR), la budgétisation par les performances (BPP) et le financement en fonction des performances. L'ensemble de ces notions concernent l'introduction d'informations sur les performances dans le processus budgétaire ².

Selon le rapport de l'Assemblée Générale des Nations Unies, tenue le 15 octobre 1998, la budgétisation axée sur les résultats (BAR) est une procédure budgétaire dans laquelle ³ :

- La formulation des programmes s'articule autour d'un ensemble d'objectifs prédéfinis et de résultats escomptés ;
- Les ressources nécessaires sont déterminées à partir des résultats escomptés, en fonction des produits requis pour les obtenir ;
- Les résultats obtenus sont mesurés à l'aide d'indicateurs objectifs.

Une autre définition a été présentée au cours d'une réunion d'information du Secrétariat des Nations Unies, tenue en date du 19 juillet 1999 par laquelle la BAR consiste à « élaborer des budgets-programmes sur la base d'un certain nombre de résultats souhaités qui sont articulés dès le début du processus budgétaire et par référence, auxquels les résultats effectivement obtenus sont mesurés en fin d'exercice » ⁴.

Quant à STERCK, la BAR a principalement deux objectifs majeurs à savoir, améliorer les décisions relatives à l'attribution des ressources et renforcer l'efficacité opérationnelle. De ce fait, le budget est un moyen de contrôle à partir duquel le législatif autorise le budget ex-ante et le Gouvernement est responsable ex-post devant le Parlement ⁵.

¹ OCDE (2007), *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, p. 20.

² *Idem*, p. 28.

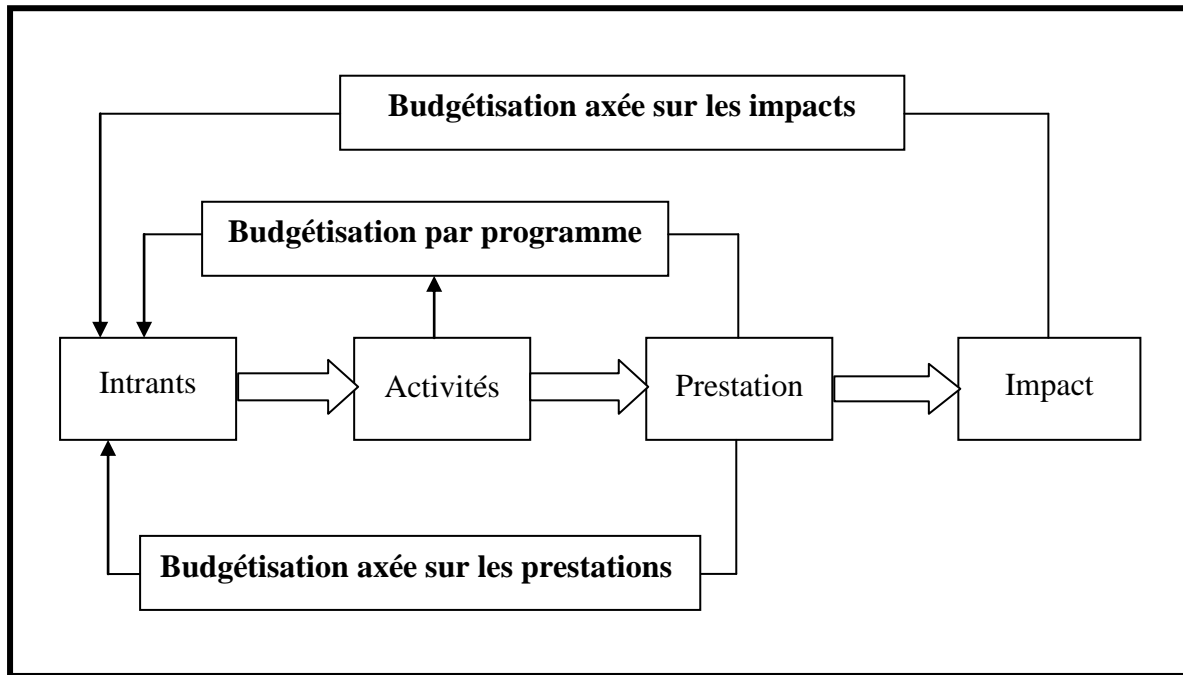
³ Nations Unies (1998), *La budgétisation axée sur les résultats*, Rapport (A/53/500) du 15 octobre 1998.

⁴ UNESCO (2000), *La budgétisation axée sur les résultats*, Rapport (JIU/REP/99/3) du 10 Août 2000, p. 10.

⁵ Miekatrien STERCK, « Les conséquences de la budgétisation axée sur les résultats pour la fonction parlementaire », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2007, vol. 73, n° 2, p. 208.

Selon l'OCDE, la BAR est un mode d'établissement du budget qui fait correspondre les crédits alloués à des résultats mesurables. Les indicateurs de performance servent principalement à responsabiliser les gestionnaires et à faire participer le Parlement sur l'orientation de l'action gouvernementale. À titre d'illustration, la figure citée ci-dessous montre les différentes facettes de budgétisation axée sur les performances.

Figure n° 11. Présentation type de la budgétisation axée sur les résultats



Source : Miekatrien STERCK et al., « Réformes budgétaires dans le secteur public : tendances et défis », *Revue internationale de politique comparée*, 2004, vol. 11, n° 2, p. 245.

Pour ce faire, l'OCDE distingue trois formes de budgétisation axée sur les performances ¹ :

La budgétisation présentationnelle, les informations sur les performances sont présentées à titre informatif dans les documents budgétaires ou dans d'autres documents officiels.

La budgétisation éclairée par les performances, les ressources sont accordées en fonction de projets de performances futures ou, indirectement, de performances réalisées.

La budgétisation axée directement sur les performances ou obéissant à une formule, les crédits sont donc accordés sur la base d'une formule ou d'un contrat incluant des indicateurs spécifiques de performance ou d'activité.

¹ Pierre CLICHE, *La gestion et la budgétisation axées sur les résultats*, Cahier n° 1 de l'Observatoire de l'Administration Publique, Québec, Décembre 2012, pp. 16-20.

SECTION 02 : ANALYSE DE QUELQUES DISPOSITIFS REGISSANT LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE PAR LA PERFORMANCE

Un système budgétaire englobe une série d'éléments en interaction œuvrant ensemble dans le but de collecter, traiter et diffuser des informations budgétaires. Les finances publiques de chaque pays incorporent un système budgétaire encadré par des textes juridiques, définissant notamment les principes et les conditions sur lesquelles se prépare, s'adopte et se contrôle le budget de l'État ainsi que le contenu et la nature des documents budgétaires.

Cette section est consacrée à l'examen des systèmes juridiques régissant la gouvernance financière publique par la performance, pris particulièrement par les lois suivantes :

- La loi sur les résultats et les performances du Gouvernement aux États Unis (1993) ;
- La loi sur l'administration publique au Canada (2000) ;
- La loi organique relative aux lois de finances en France (2001).

1. La loi sur les résultats et les performances du Gouvernement aux États Unis :

Le cadre légal instituant le système budgétaire « La gouvernance par la performance » est né initialement aux États Unis en 1993 au titre de la loi sur les performances et les résultats du Gouvernement ou en anglais « *Government Performance Results Act (GPRA)* ».

1.1. La planification stratégique :

Le « *Government Performance Results Act (GPRA) of 1993* » prévoit un système de gouvernance budgétaire orienté vers la performance, obligeant l'exécutif à établir une planification stratégique sur un horizon de cinq ans et à rendre compte de sa performance au Congrès. La *GPRA* compte faire évoluer la culture des administrations publiques d'une logique de dépenses vers une logique de résultats et de services aux citoyens ¹.

Pour y parvenir, le système budgétaire de gouvernance par la performance, édicté par la *GPRA*, exige à chaque unité organisationnelle, la production des documents suivants ² :

- Un plan stratégique ;
- Un plan annuel de performance ;
- Un rapport annuel de performance.

¹ Jacques BOURGAULT, « Les réformes budgétaires de type managérial : Observations chez quelques précurseurs », *Revue française d'administration publique*, 2006, vol. 1, n° 117, p. 6

² Groszyk WALTER, « La gestion axée sur les résultats aux États-Unis », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 2002, vol. 1, n° 4, p. 139.

Au sein de l'exécutif, l'*Office of Management and Budget (OMB)* établit annuellement le plan de performance du gouvernement. L'*OMB* est le principal responsable chargé de l'élaboration du budget, de l'évaluation de l'efficacité des programmes et de la définition des priorités à financer. L'office a mis en place un outil d'évaluation des programmes (*PART, Program Assessment Rating Tool*), consistant en une série de questions destinées à apprécier les résultats, la gestion, les objectifs et la conception stratégique d'un programme ¹.

Selon les termes de la section 306 du chapitre 03 de la *GPRA*, le responsable de chaque unité organisationnelle doit présenter un plan stratégique glissant sur une période de 5 ans, servant annuellement de référentiel pour l'élaboration des budgets programmes et des plans de performance. A ce titre, le plan stratégique doit principalement :

- Définir la mission de l'administration publique ;
- Établir les objectifs à long terme pour les principaux programmes et activités ;
- Donner une indication générale des besoins futures en ressources ;
- Permettre de déterminer dans quelle mesure les buts des plans annuels de performance contribuent à la réalisation des objectifs généraux ;
- Énoncer les facteurs extérieurs à l'organisme qui pourraient compromettre l'atteinte des objectifs à long terme.

1.2. La gestion de la performance :

En vertu de la *GPRA*, les ministères et organismes publics doivent établir des plans stratégiques, des projets annuels et des rapports annuels sur les performances (les résultats). En outre, l'*OMB* a développé la méthode d'évaluation systématique (*PART*) attribuant aux programmes l'une des cinq notes suivantes : efficace, modérément efficace, adéquat, inefficace et sans résultat démontré ².

Selon les termes de la section 1115 de la *GPRA*, le responsable de chaque unité administrative doit préparer un plan annuel de performance, énonçant les objectifs, les indicateurs et les cibles de performance pour l'exercice budgétaire suivant l'année de prévision. Les objectifs spécifiques inscrits au titre des plans de performance découlent des objectifs généraux figurant au sein des plans stratégiques. Les données budgétaires concernant les objectifs de performance couvrent l'année antérieure, l'année en cours et l'année future. Le plan donne aussi une information sur le montant à dépenser aux objectifs de programmes.

¹ OCDE (2004), *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 4, n° 3, p. 321.

² *Idem*, p. 333.

En sus du plan annuel de performance, la *GPRA* dans la section 1116 énonce que le responsable de chaque unité organisationnelle doit également produire, à la fin de chaque année budgétaire, un rapport annuel de performance mesurant le niveau de réalisation des objectifs stratégiques et des cibles annuelles de performance. En effet, ce rapport présente un état comparatif de la performance réelle par rapport à celle prévue dans le plan annuel de performance, l'exécution des programmes par rapport aux objectifs de performance ainsi que l'explication des objectifs non atteints pour la même période budgétaire ¹.

1.3. La responsabilisation des gestionnaires et la souplesse de gestion :

Le rapport de performance compare la performance obtenue aux objectifs prédéfinis dans le but d'accroître la responsabilisation des parties prenantes sur le pilotage des programmes et l'atteinte des résultats. De plus, le dispositif d'évaluation (*PART*) classe les programmes sur une échelle à cinq positions et les résultats y afférents sont accessibles en ligne ².

En matière de liberté et responsabilité de gestion, la section 9703 de la *GPRA*, prévoit que les plans annuels de performance peuvent inclure des propositions d'allègement des procédures administratives, des spécifications de gestion des dépenses de personnel, des interdictions ou des restrictions sur les mouvements de crédits, en échange en particulier de responsabilité de parvenir aux objectifs de performance projetés.

Par conséquent, toute proposition au titre du plan de performance, doit décrire l'effet attendu sur la performance résultant d'une plus grande souplesse de gestion ou d'organisation, et doit quantifier les améliorations escomptées par rapport à la performance réelle actuelle et projetée. Aussi, toute proposition de suppression des exigences des procédures ou de contrôle demeure tributaire à l'approbation du plan annuel de performance.

1.4. La participation citoyenne :

Pour la mise en place d'un plan stratégique, la loi sur les résultats et les performances du Gouvernement (*GPRA*), édicte dans sa section 306 que le responsable de chaque unité organisationnelle doit consulter respectivement l'*Office of Management and Budget (OMB)* et le Congrès sur les activités des programmes et doit solliciter et examiner les points de vue et suggestions de toutes les parties prenantes.

¹ Henrik GUDMUNDSSON, « Donner du sens aux concepts. La mobilité durable et les systèmes d'indicateurs dans le domaine de la politique des transports », *Revue internationale des sciences sociales*, 2003, vol. 2, n° 176, p. 237.

² Jacques BOURGAULT, *Op. Cit.*, 2006, p. 78.

Le Congrès est également associé à l'examen des plans annuels de performance et des demandes d'ordre budgétaire à l'occasion de la préparation du budget programme, qui contient essentiellement des informations sur le budget et les priorités de gestion du Président ainsi un aperçu général des ressources dont dispose chaque unité organisationnelle, accompagné d'une évaluation de ses performances ¹.

La section 1105 du titre 31 du code des États-Unis, prévoit que budget programme du gouvernement des États-Unis transmis au Congrès pour adoption, comporte trois volumes :

- Les perspectives analytiques, où se présentent les données budgétaires portant sur les ressources, les charges et les dettes de l'État fédéral ;
- Les tableaux historiques, où paraissent les statistiques relatives aux ressources, charges, excédents ou déficits du budget, à la dette et aux effectifs de l'État fédéral ;
- L'annexe, décrit les différents programmes et la décomposition des dotations en comptes (chapitres) de manière exhaustive.

1.5. La réédition de comptes :

En vertu des articles 1118 et 9704 du titre 31 du code des États-Unis, le Congrès exige au Contrôleur Général de lui remettre un rapport sur la mise en œuvre de la *GPRA*, au plus tard le 1^{er} Juin 1997. Depuis l'adoption de la *GPRA* en 1993, l'exécutif est tenu d'informer le Congrès de ses résultats (principe de performance). Dans l'examen du budget, le Congrès exerce, un rôle plus actif et plus indépendant que les parlements de la plupart des pays de l'OCDE. Le Congrès peut même amender les propositions budgétaires du Président ².

L'exercice budgétaire américain débute le 1^{er} octobre et se termine le 30 septembre. Au début de chaque session ordinaire, le contrôleur général chargé de vérifier les ministères et organismes de l'État fédéral, doit informer le Congrès sur tous les sujets en rapport avec l'encaissement et le décaissement des deniers publics.

Au plus tard le 31 Mars de chaque année, le responsable de chaque organisme selon la section 1116 de la *GPRA* doit préparer et soumettre au Président et au Congrès, un rapport annuel de performance rendant compte de l'exécution des programmes de l'exercice budgétaire antérieure ³.

¹ Walter GROSZYK, *Op. Cit.*, 2002, p. 141.

² OCDE (2004), Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol. 4, n° 3, pp. 323-324.

³ Bachir MAZOUZ, Jean LECLERC, *La gestion intégrée par résultats*, Presses de l'université de Québec, Canada, 2011, p. 99.

2. La Loi sur l'administration publique (LAP) au Canada :

Au Québec, le système de gouvernance financière publique guidée par la performance est régi essentiellement par la loi sur l'administration publique (LAP) du 05 mai 2000.

2.1. Le cadre de gestion gouvernementale :

L'article 1^{er} de la LAP accorde une priorité à l'instauration d'un nouveau cadre de gestion gouvernementale orienté vers :

- La qualité des services aux citoyens ;
- Le cadre de gestion axé sur les résultats ;
- Le respect du principe de la transparence ;
- L'imputabilité de l'administration gouvernementale devant l'Assemblée Nationale.

Pour parvenir aux objectifs cités ci-dessus, la loi sur l'administration publique selon PACAL et BERNIER prévoit que chaque ministère ou organisme public doit mettre en place cinq documents essentiels et les rendre publiquement, à savoir ¹ :

- Une déclaration de services aux citoyens ;
- Un plan stratégique pluriannuel ;
- Un plan annuel de gestion ;
- Une convention de performance et d'imputabilité ;
- Un rapport annuel de gestion.

Selon les termes de l'article 09 de la LAP, le plan stratégique comporte essentiellement une description de la mission du ministère ou de l'organisme public, du contexte de son évolution, des objectifs qui lui sont assignés, des résultats attendus pour la période projetée ainsi que des indicateurs de performance mesurant l'atteinte de ces résultats.

Pour MAZOUZ, les documents budgétaires mentionnés ci-dessus affichent des engagements pris par les divers ministères et organismes publics, selon le principe des résultats à atteindre. Ces résultats, situés dans le temps et dans l'espace, doivent s'inscrire dans les SMART. Ils portent sur des produits et des services, sur des effets et des impacts. Ce sont les résultats également qui justifient toute demande de moyens supplémentaires ².

¹ Joseph FACAL et Luc BERNIER, « Réformes administratives, structures sociales et représentations collectives au Québec », *Revue française d'administration publique*, 2008, vol. 3, n° 127, p. 502.

² Bachir MAZOUZ et al., « Au cœur du renouveau administratif : l'engagement institutionnel quelques enseignements empiriques tirés de l'expérience québécoise », *Revue française d'administration publique*, 2005, vol. 3, n°115, p. 414.

2.2. La prestation des services de qualité :

L'article 06 de loi sur l'administration publique (LAP) énonce que chaque ministère ou organisme doit rendre publiquement une déclaration des services aux citoyens contenant des objectifs relatifs à la qualité des services offerts. La déclaration est constituée notamment d'informations claires sur la nature et les conditions d'accessibilité aux services offerts à la population et aux entreprises.

Pour cela, un ministère ou organisme qui fournit des services doit s'assurer de connaître les attentes des citoyens, simplifier le plus possible les règles et les procédures qui régissent la prestation de services, inculquer aux employeurs le souci de dispenser des services de qualité et les associer à l'atteinte des résultats escomptés ainsi de sensibiliser les usagers sur le coût des services rendus.

Aussi, chaque ministère ou organisme public selon les termes de l'article 09 de la LAP doit établir un plan stratégique pluriannuel comprenant les informations suivantes :

- Une description de la mission du ministère ou de l'organisme ;
- Le contexte d'évolution du ministère ou l'organisme et ses principaux enjeux ;
- Les orientations stratégiques, les objectifs et les axes d'intervention retenus ;
- Les résultats attendus pour la période escomptée ;
- Les indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'atteinte des résultats.

2.3. La performance et l'imputabilité :

L'article 12 de la LAP prévoit que chaque ministre et dirigeant d'une unité administrative de son ministère ou d'un organisme relevant de sa responsabilité peuvent conclure une convention de performance et d'imputabilité. Le sous-ministre ou le dirigeant d'un organisme fait également, selon le cas, partie à cette convention pour s'assurer de l'intégration de son contenu aux activités du ministère ou de l'organisme et pour s'associer, dans l'exercice de ses attributions aux engagements prévus dans la convention.

En effet, la convention de performance et d'imputabilité est un document accessible que le Ministre responsable dépose à l'Assemblée Nationale. Le dirigeant de l'unité administrative qui a conclu ladite convention veille au respect de la mission et des orientations stratégiques de l'unité ainsi qu'à l'atteinte des objectifs annuels du cadre de gestion qui lui est applicable et des ressources qui lui sont allouées.

La convention de performance et d'imputabilité selon les termes de l'article 13 de la LAP doit contenir les renseignements suivants :

- Une définition des missions, des orientations stratégiques de l'unité administrative et des responsabilités du dirigeant de l'unité ;
- Un plan annuel d'action, décrivant les objectifs pour la première année de la convention, les moyens nécessaires pour les atteindre ainsi qu'un engagement à produire annuellement un tel plan ;
- Les principaux indicateurs, qui permettront de rendre compte des résultats atteints ;
- Un rapport annuel de gestion, décrivant l'atteinte des résultats et le cas échéant, une comparaison des résultats avec ceux d'organismes semblables ainsi un engagement de produire à la fin de chaque année un tel rapport.

2.4. La participation citoyenne :

La LAP reconnaît le rôle des parlementaires à l'égard de l'action gouvernementale et leur contribution à l'amélioration des services aux citoyens en favorisant l'imputabilité de l'Administration gouvernementale devant l'Assemblée nationale. Chaque Ministre dépose auprès de l'Assemblée nationale le plan stratégique de son ministère ¹.

Selon l'article 45 de la LAP, le Président du Conseil du Trésor dépose à l'Assemblée nationale le budget de dépenses des ministères et des organismes pour établir les crédits requis au cours de l'année financière. Un crédit peut porter sur une période de plus d'un an, sans excéder trois ans. Le budget de dépenses indique les dépenses des ministères et des organismes budgétaires qui doivent être comptabilisées conformément aux conventions comptables et aux mesures budgétaires. Le gouvernement détermine, la proportion des crédits qui peut porter sur plus d'un an et celle qui ne sera pas périmée.

Pour LACHAPELLE et autres, l'autorisation parlementaire des crédits de dépenses par programmes comporte trois phases, le dépôt, l'examen et le vote. Les représentants des québécois ont, au plus, trois mois à compter du dépôt du projet de budget, pour l'examiner et convoquer les Ministres et les autres responsables devant la commission parlementaire ².

¹ Paul-André COMEAU, « *Gestionnaire public versus décideur politique* », in Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats, dirigé par Bachir MAZOUZ, Presses de l'université de Québec, Canada, 2008, p. 169.

² Guy LACHAPELLE, Luc BERNIER et Pierre P. TREMBLAY, Le processus budgétaire au Québec, Presses de l'Université du Québec, Canada, 1999, p. 66.

2.5. La réédition de comptes :

L'année budgétaire au Canada débute le 1^{er} Avril et se clôture le 31 Mars. Le Président du Conseil du Trésor dépose annuellement à l'Assemblée nationale, un rapport concernant l'application de la loi sur l'administration publique (Article 28 de la LAP) et les plans annuels de gestion des dépenses, élaborés par chacun des ministres (Article 46 de la LAP). Ces plans présentent, pour l'année financière, les choix effectués dans l'allocation des ressources et les actions envisagées pour atteindre les objectifs fixés dans le plan stratégique.

La réédition de comptes est édictée par l'article 24 de la LAP qui prévoit que chaque Ministère ou organisme public doit préparer un rapport annuel de gestion, intégrant :

- Une présentation des résultats obtenus par rapport aux objectifs prévus par le plan stratégique et le plan annuel de gestion ;
- Un bilan des réalisations ;
- Une déclaration du sous-ministre ou du dirigeant d'organisme attestant la fiabilité des données contenues dans le rapport et des contrôles y afférents.

Chaque ministre, en référence à l'article 25 de la LAP, dépose à l'Assemblée Nationale le rapport annuel de gestion de son ministère ainsi que celui des organismes et des unités administratives relevant de sa responsabilité dans les quatre (04) mois suivant la fin de l'année financière ou, si l'Assemblée ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux.

Des auditions des ministères sont conduites également selon les termes de l'article 29 de la LAP par la commission parlementaire compétente de l'Assemblée Nationale qui doit entendre au moins une fois tous les quatre ans le ministre, si celui-ci le juge opportun, et, selon le cas, le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme afin de discuter de leur gestion administrative.

La commission parlementaire peut notamment discuter :

- de la déclaration de services aux citoyens, des résultats obtenus par rapport aux aspects administratifs du plan stratégique ou du plan annuel de gestion des dépenses ;
- des résultats obtenus par rapport aux objectifs d'un programme d'accès à l'égalité ou d'un plan d'embauche, applicable dans le ministère ou l'organisme, et par rapport aux objectifs d'embauche ;
- de toute autre matière de nature administrative relevant de ce ministère ou organisme et signalée dans un rapport du vérificateur général ou du Protecteur du citoyen.

3. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en France :

Le cadre budgétaire légal (LOLF) en France, est fondé sur des principes de gouvernance par la performance à savoir, la conception stratégique de l'État, la performance, la transparence et sincérité, la responsabilisation des gestionnaires et la réédition de comptes.

3.1. La conception stratégique de l'administration publique :

L'application du management par objectifs aux dépenses de l'État et à la gestion des services publics en France est instituée par les dispositions de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} Août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), remplaçant l'ordonnance n° 59-2 du 2 Janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. La LOLF est entrée en vigueur progressivement jusqu'au 1^{er} Janvier 2006 dont sa principale finalité, l'instauration d'une gouvernance financière publique guidée par la performance ¹.

L'article 1^{er} de la LOLF énonce que « *Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent* ».

L'allocation des crédits ouverts à cet effet, au titre des lois de finances, est désormais établie par objectifs en l'occurrence, missions, programmes et actions. A cette fin, le principe de spécialité des crédits ne s'applique plus au niveau du chapitre mais fait voter les crédits par programme ². Selon l'article 07 de la LOLF, un programme regroupe « *les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ».

En conséquence, les crédits ouverts présentent un cadre stratégique des finances publiques chiffrés d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP). L'article 08 de ladite loi organique édicte que les autorisations d'engagement représentent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées de manière pluriannuelle. De leur côté, les crédits de paiement sont des tranches annuelles qui financent les autorisations d'engagement.

¹ Araud LACAZE, « La LOLF : simple outil de management ou dogme écrasant ? », *Problèmes économiques*, 2006, n° 2894, p. 44.

² André BARILARI et Michel BOUVIER, *La nouvelle gouvernance financière de l'État*, LGDJ, Paris, 2004, p. 23.

3.2. La gestion de la performance et la responsabilisation des gestionnaires :

Pour LASSALE, la LOLF traduit un passage de l'État administratif à l'État stratège ¹. Quant à GUILLAUME, la LOLF présente une transformation profonde de la culture de management public grâce à l'intégration de la performance dans le processus décisionnel des gestionnaires pour améliorer les résultats des actions publiques ².

Son article 48 cite expressément l'utilisation des indicateurs de performance en amont d'exécution de la loi de finances et qui dispose que « *En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques comportant : [...] 4° La liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante. [...]* ».

De plus, l'article 51 précise que l'évaluation de la performance est, en premier lieu, en amont d'exécution de la loi de finances et qui souligne que « *Sont joints au projet de loi de finances de l'année : [...] 5° Des annexes explicatives [...] accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme précisant : a) La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ; [...]* ».

Outre l'article 51 suscitée, l'article 54 met l'accent sur l'évaluation de la performance en aval d'exécution de la loi de finances et qui stipule que « *Sont joints au projet de loi de règlement : [...] 4° Les rapports annuels de performances, faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement : a) Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ; [...]* ».

Grosso modo, la performance selon la LOLF s'interprète comme la capacité des administrations publiques à mettre en place et à mettre en œuvre des actions qui répondent à un ou plusieurs objectifs ainsi qu'à rendre compte de leurs résultats par le biais d'un dispositif d'évaluation appelé, les projets et rapports annuels de performance (PAP, RAP) joints aux projets de lois de finances correspondantes.

¹ Jean-Pierre LASSALE, « De l'État administratif à l'État stratège », *RFFP*, 2001, n° 73, p 89.

² Henri GUILLAUME, « Introduction de la gestion de la performance : huit exemples étrangers », *RFFP*, 2001, n° 73, p 133.

3.3. La participation citoyenne :

En référence aux termes de l'article 48 de la LOLF, le Gouvernement expose annuellement aux représentants du peuple, au cours de la session parlementaire ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques. Ce rapport peut donner lieu à un débat d'orientation budgétaire (DOB) à l'Assemblée Nationale et au Sénat. Le tome « 1 » du rapport présente une description des grandes orientations de la politique économique et budgétaire du Gouvernement. De son côté, le tome « 2 » contient une liste des programmes, des objectifs et des indicateurs de performance envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante ¹.

Pour GODE-SANCHEZ, la participation citoyenne dans l'élaboration des politiques budgétaires est renforcée à l'issue de l'instauration des débats d'orientation budgétaire. Ce dernier permet aux représentants du peuple de faire valoir leurs observations sur la stratégie des finances publiques, matérialisée dans le projet de loi de finances proposé par l'exécutif afin de favoriser la démocratie participative et l'implication de tous les élus aux enjeux de l'orientation de la politique budgétaire ².

3.4. La transparence et la sincérité :

Pour assurer la transparence, la LOLF édicte une triple comptabilité, une comptabilité budgétaire, une comptabilité générale et une comptabilité d'analyse des coûts. Son article 27 prévoit que « *L'État tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations. En outre, il met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes. Les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* ».

Son article 48 déjà cité renforce aussi, la transparence budgétaire par la mise en place d'un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques. S'agissant de la sincérité, est définie au sein des termes de l'article 32 de la LOLF qui énonce que « *Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* ».

¹ Luc SAIDJ, Jean-Luc ALBERT, *Finances publiques*, DALLOZ, 5^{ème} édition, Paris, 2007, p 300.

² Cécile GODE-SANCHEZ, « La démocratie participative, outil d'aide à la décision publique », *Administration gouvernance et décision publique*, dirigé par Ali SEDJARI, Ed. L'HARMATTAN-GERT, 2004, p. 79.

La sincérité est également invoquée au sein des termes de l'article 58 de la LOLF qui prévoit que « *La mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes [...] comporte notamment : [...] 5° La certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État. Cette certification est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées* ».

Pour PAUL, l'inscription du principe de sincérité dans la LOLF donne un double contenu d'une part, la sincérité des prévisions budgétaires, qui requiert l'absence de dissimulation et de volonté de fausser les ressources et les charges de l'État ainsi que l'équilibre qui en résulte et d'autre part, la sincérité des comptes, qui va beaucoup plus loin puisqu'exigeant l'exactitude de la comptabilité¹.

3.5. La réédition de comptes :

L'exercice budgétaire en France commence le 1^{er} Janvier et se termine le 31 Décembre. L'article 37 de la LOLF énonce que « *La loi de règlement peut également comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, ainsi qu'à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics* ». Dans ce sens, le Gouvernement doit rendre compte au Parlement, l'exécution de la loi de finances de l'année antérieure dans le rapport d'orientation budgétaire, accompagné du rapport préliminaire de la Cour des comptes².

En fait, le débat d'orientation budgétaire est le premier compte rendu sur l'exécution de la loi de finances de l'année précédente. Symétriquement, les projets de loi de finances sont accompagnés des projets annuels de performance (PAP) et les projets de loi de règlement sont joints des rapports annuels de performance (RAP). A cet égard, l'exécutif informe pleinement le Parlement des objectifs attendus et des résultats réalisés des politiques publiques.

Par conséquent, la LOLF dans son article 58 souligne que le rapport annuel de la Cour des comptes peut faire également l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. En effet, l'enrichissement des documents budgétaires au moyen d'une budgétisation par objectifs rend les gestionnaires responsables des résultats de leurs programmes et amène le débat annuel à porter sur le contenu des politiques publiques plutôt que sur l'évolution des crédits³.

¹ Michel PAUL, *L'essentiel de la LOLF*, GUALINO Éditeur, Paris, 2007, p. 88.

² André BARILARI, *Économie politique de la LOLF*, La Documentation française, Paris, 2007, p. 22.

³ Luc ROUBAN, « Réformer l'État : Pourquoi et pour quoi ? », *Cahiers français*, 2008, n° 346, p. 6.

SECTION 03 : IMPLICATIONS DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE PAR LA PERFORMANCE

Le système budgétaire est défini par une procédure budgétaire composée d'un ensemble de règles qui déterminent le cadre juridique à observer, les principes à respecter, la documentation budgétaire à produire et les étapes à suivre ainsi le rôle de chaque acteur intervenant dans la chaîne d'élaboration et d'évaluation de la politique budgétaire ou du contrôle de son exécution.

Cette section se base en particulier sur les travaux scientifiques relatifs à l'expérience française pour l'analyse de répercussions de la mise en œuvre de la gouvernance financière par la performance sur :

- Le contenu budgétaire ;
- Les instruments budgétaires ;
- Le cycle budgétaire.

1. Implications sur le contenu budgétaire :

Le nouveau contenu budgétaire a entraîné principalement le renforcement des principes budgétaires classiques, instauration de nouveaux principes budgétaires, restructuration de la documentation budgétaire classique et mise en place de nouveaux documents budgétaires.

1.1. Renforcement des principes budgétaires classiques :

Les principes budgétaires représentent le référentiel d'élaboration des documents budgétaires et le cadre de présentation des données pour permettre aux parlementaires d'évaluer la situation financière publique et d'adopter les mesures relatives à la politique budgétaire de l'année considérée. Pour cela, la nouvelle gouvernance renforce la portée des principes budgétaires classiques dont, l'annualité, l'universalité, l'unité et la spécialité.

L'annualité budgétaire consiste à situer la périodicité de l'autorisation parlementaire qui doit se renouveler chaque année. L'universalité implique de faire apparaître le montant intégral des recettes et des dépenses de l'État sans contraction et sans pré-affectation. L'unité précise que l'ensemble des ressources et des charges budgétaires de l'État soient retracées dans le budget et présentées dans un document unique. La spécialité suppose une spécialisation de l'autorisation budgétaire par programme ¹.

¹ François ADAM et autres, *Finances publiques*, Éditions DALLOZ, 2^{ème} édition, Paris, 2007, pp. 41-63.

1.2. Instauration de nouveaux principes budgétaires :

L'intervention du système budgétaire orienté vers la gouvernance par la performance complète aux principes classiques de nouveaux principes budgétaires. En d'autres termes, les expériences de quelques pays édictent notamment les principes d'équilibre, de sincérité, de responsabilité, de transparence et de performance.

Le principe d'équilibre budgétaire est cité dans la définition des lois de finances (LOLF) comme lois déterminant, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Le traité de Maastricht de 1992, complété par le pacte de stabilité et de croissance (PSC) adopté à Amsterdam en 1997, définissent l'équilibre budgétaire des pays de la zone Euro selon deux critères, un déficit budgétaire limité à 3% et un endettement public à 60% du PIB¹.

Eu égard à l'importance desdits objectifs budgétaires sur l'horizon à moyen terme, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) adopté à Bruxelles en 2012, énonce une règle d'or budgétaire que doivent inscrire les États de la zone Euro dans des textes d'ordre constitutionnel ou législatif en vue de les conduire au respect du principe d'équilibre budgétaire, voire contribuer à l'excédent budgétaire pour le remboursement de la dette².

La nouvelle gouvernance financière met en exergue le principe de sincérité à l'intérieur duquel les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Le principe de responsabilité implique une réédition systématique des comptes par les gestionnaires³.

Par ailleurs, le principe de transparence impose l'obligation de fournir toute les informations pour faire participer et faire comprendre le public⁴. Le principe de performance vise des objectifs, indicateurs et cibles de performance, en termes d'économie, d'efficacité et d'efficience⁵. Le renforcement de la transparence et de l'efficacité des finances publiques passe nécessairement par l'amélioration de la gouvernance⁶.

¹ Christian SAINT-ETIENNE, « Finances publiques européennes : une réforme politiquement acceptable du Pacte de stabilité et de croissance », *Revue d'économie financière*, 2005, vol. 79, n° 79, p. 334.

² Denise FLOUZAT, « Stabilisation du système financier et croissance », *Vie et sciences de l'entreprise*, 2012, vol. 2, n° 191-192, p. 212.

³ Henri GUILLAUME, « Introduction de la gestion de la performance : huit exemples étrangers », *RFFP*, 2001, n° 73, p. 133.

⁴ Luc SAIDJ, *Finances publiques*, Éditions DALLOZ, 2^{ème} édition, Paris, 2007, p. 584.

⁵ Raymond MUZELLEC, *Finances publiques*, Éditions DALLOZ, 15^{ème} édition, Paris, 2009, p. 76.

⁶ Nourredine BENSOUDA, « Efficacité et transparence des finances publiques pour une meilleure offre des biens aux citoyen », *RFFP*, 2007, n° 100, p. 335.

1.3. Restructuration de la documentation budgétaire classique :

A la lumière des expériences de quelques pays, le système de gouvernance financière par la performance énumère quatre catégories de lois de finances :

- La loi de finances de l'année, correspond à la notion que le budget est un acte de prévision et d'autorisation budgétaire.
- La loi de finances rectificatives, appelée aussi le collectif budgétaire, répond à trois fonctions différentes soit, la modification ou le complément de la loi de finances initiale soit l'approbation des mesures prises par voie réglementaire comme les décrets d'avances.
- La loi de règlement, qui a pour but la clôture de l'exercice budgétaire à travers l'approbation du comparatif des projets et rapports annuels de performance par le Parlement.
- La loi spéciale, appelé communément la loi de finances par anticipation, autorise le Gouvernement à percevoir l'impôt jusqu'au vote de la loi de finances de l'année.

Les pratiques de quelques pays qui ont adopté la réforme budgétaire montrent que la LF de l'année comprend deux parties distinctes. La première partie, autorise la perception par l'État des impositions de toutes natures et comporte des dispositions relatives aux ressources qui affectent l'équilibre budgétaire. Dans la seconde partie réservée aux moyens des politiques publiques et des dispositions spéciales, la LF fixe le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement par mission, fixe le plafond des autorisations d'emploi par ministère ou budget annexe, détermine également le plafond des reports de crédits et autorise l'octroi des garanties et de prise en charge des dettes de tiers.

En revanche, la loi de finances est accompagnée d'états législatifs annexés qui font partie intégrante des lois de finances, à savoir ¹ :

- L'état « A » relatif aux voies et moyens, montre la ventilation des recettes dont le tableau d'équilibre par grandes masses ;
- L'état « B » porte sur la répartition par mission et programme, des crédits du budget général ;
- L'état « C » porte sur la répartition par mission et programme, des crédits des budgets annexes ;
- L'état « D » porte sur la répartition par mission et programme, des comptes d'affectation spéciale et des concours financiers ;
- L'état « E » fixe la répartition des autorisations de découvert.

¹ Xavier CABANNES, *Finances publiques*, Éditions Foucher, 3^{ème} édition, Vanves, 2011, p. 57.

1.4. Mise en place de nouveaux documents budgétaires :

La LOLF de quelques pays tirée de l'expérience française énonce essentiellement la mise en place de nouveaux documents budgétaires en comparaison à ceux qui ont été prévus par les dispositions de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, portant loi organique relative aux lois de finances. Ces nouveaux documents concernent notamment les décrets de répartition, les décrets d'avances, les décrets d'annulation, les projets et rapports annuels de performance.

En ce qui concerne des décrets de répartition, dès la promulgation de la loi de finances de l'année ou d'une loi de finances rectificative, le Gouvernement prend des décrets portant :

- Répartition par programme ou par dotation des crédits ouverts sur chaque mission, budget annexe ou compte spécial ;
- Fixation, par programme, du montant des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel.

Pour ce qui est des décrets d'avances, trouvent leur origine des restrictions imposées par la LOLF précitée soulignant que les crédits ont un caractère limitatif. Les dépenses en effet, ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts. Pour surmonter certaines circonstances d'urgence ou de nécessité impérieuse d'intérêt national, la nouvelle gouvernance financière prévoit une souplesse par le recours aux décrets d'avance sans attendre l'aboutissement d'une loi de finances rectificatives.

Dans ce cadre, les décrets d'avances pris après avis du Conseil État et des commissions habilitées au Parlement, accordent des rallonges de crédits supplémentaires sous réserve du respect de l'équilibre budgétaire déterminé par la dernière loi de finances et d'un financement par le biais d'une annulation de crédits ou d'une constatation de recettes supplémentaires. Le montant global de l'enveloppe budgétaire additionnelle ne doit pas être supérieur à la marge autorisée par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année.

S'agissant des décrets d'annulation, la LOLF stipule qu'un crédit peut être annulé par décret pris sur rapport du ministre chargé des finances et information des commissions compétentes en la matière dans le but de prévenir l'équilibre budgétaire projeté par la dernière loi de finances. Le montant global des crédits annulés ne peut excéder aux limites indexées aux crédits ouverts par la loi de finances. Concernant les projets et rapports annuels de performance sont prévus également par les termes de la LOLF en vue d'améliorer la gouvernance budgétaire.

2. Implications sur les instruments budgétaires :

La nouvelle gouvernance budgétaire suscite essentiellement une nouvelle nomenclature budgétaire, une réorientation des mouvements de crédits, instauration d'une comptabilité à triple dimensions et mise en place d'un système d'information financière de l'État.

2.1. Instauration d'une nouvelle nomenclature budgétaire :

La nomenclature budgétaire comprend une nomenclature des ressources budgétaires et une nomenclature des charges budgétaires de l'État. Les ressources budgétaires sont constituées d'impositions de toute nature et particulièrement de recettes ayant un caractère fiscal. En revanche, la nomenclature des charges budgétaires est cloisonnée d'une ventilation par nature économique et d'une ventilation par destination des dépenses.

Selon la LOLF de quelques pays, la nomenclature par nature économique des charges budgétaires de l'État est regroupée sous les sept titres suivants :

- Titre 1 : Les dotations des pouvoirs publics ;
- Titre 2 : Les dépenses de personnel ;
- Titre 3 : Les dépenses de fonctionnement ;
- Titre 4 : Les charges de la dette de l'État ;
- Titre 5 : Les dépenses d'investissement ;
- Titre 6 : Les dépenses d'intervention ;
- Titre 7 : Les dépenses d'opérations financières.

Le système de gouvernance financière par la performance fait émerger la notion de programme permettant une ventilation des charges budgétaires de l'État par destination et instituant une nouvelle spécialisation des crédits en remplacement du chapitre budgétaire. Pour BOUVIER, le programme exprime le passage de la culture de moyens à la culture de résultats. En effet, la nomenclature par destination a pour objet de préciser le contenu, la finalité et l'impact budgétaire des actions publiques par programme ¹.

En conséquence, le programme couvre les crédits destinés à réaliser une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auxquelles sont associés des objectifs définis en fonction de finalités d'intérêt général, des résultats attendus et doit faire l'objet d'une évaluation au moyen d'indicateurs de performance ².

¹ Michel BOUVIER et autres, *Finances publiques*, Paris, Edition LGDJ, 9^{ème} édition, 2008, p. 324.

² *Idem*.

2.2. Réorientation des mouvements de crédits :

La nouvelle gouvernance financière publique énonce deux procédures qui peuvent permettre d'opérer des mouvements de crédits. Une procédure législative moyennant les lois de finances rectificatives et une procédure règlementaire qui relève du ressort de l'exécutif.

En ce qui concerne la procédure législative, les LOLF étudiés disposent que « *Seules les lois de finances rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année* ». En ce sens, le nombre de lois de finances rectificatives qui peuvent intervenir en cours d'année pour modifier la loi de finances initiale n'est pas limité par une règle. Suivant l'objectif recherché, les modifications peuvent apporter des changements profonds ou des ajustements minimes par rapport à la loi de finances de l'année ¹.

S'agissant de la procédure règlementaire, la gouvernance financière par la performance donne la possibilité au Gouvernement de procéder à deux sortes de mouvements de crédits ²:

- Les virements de crédits permettent de modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère avec une limite quantitative plafonnant le montant cumulé des crédits mouvementés à un pourcentage des crédits ouverts au titre de la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés. Selon le système de gouvernance financière par les moyens, les virements de crédits modifient la répartition par chapitres des crédits ouverts à un même ministère. En effet, les virements de crédits sont orientés vers les activités ou bien les objectifs au lieu de les restreindre à la nature économique de la dépense.

- Les transferts de crédits permettent de modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts sous réserve que les crédits transférés au profit des actions du programme destinataire, soient employés pour un objet correspondant à des actions du programme d'origine. Selon la gouvernance financière par les moyens, les transferts de crédits sont des rallonges de crédits supplémentaires modifiant le service responsable de l'exécution de la dépense imprévue. En effet, les transferts sont réorientés au profit des activités ou encore des objectifs au lieu de les affecter aux unités organisationnelles.

Les virements et transferts sont effectués par décret pris sur rapport du ministre chargé des finances, après information des commissions des finances des chambres du Parlement.

¹ Xavier CABANNES, *Finances publiques*, Éditions Foucher, 3ème édition, 2011, p. 52.

² *Idem*, p. 46.

2.3. Instauration d'une comptabilité à triple dimensions :

Le système de gouvernance financière par la performance précise que l'État tient trois comptabilités dont, une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires, une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations et une comptabilité d'analyse des coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes. Les comptes de État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de sa situation patrimoniale et financière.

La comptabilité budgétaire constitue un système d'information d'exécution des opérations budgétaires selon un système de caisse. Ce système de gestion des recettes et des dépenses budgétaires obéit à un principe par lequel les recettes et les dépenses sont enregistrées respectivement au titre de l'année de leur encaissement ou de leur décaissement.

Quant à la comptabilité générale de l'État, se fonde sur le principe de constatation des droits et obligations. Ce système d'information dit d'exercice, les opérations de recettes et de dépenses sont rattachées au titre de l'exercice de leur naissance indépendamment de leur date d'encaissement ou de paiement. Cette comptabilité qui ne se distingue pas de celle applicable aux entreprises a pour but de retracer non seulement la chronologie des flux mais aussi la situation financière et patrimoniale de l'État ¹.

La comptabilité d'analyse des coûts des actions publiques est destinée à porter à la connaissance du parlement et des citoyens le coût consacré à chaque programme, c'est-à-dire à chaque politique publique. Pour BOUVIER et autres, la nouvelle nomenclature budgétaire organisée par programme, est conçue à l'effet de permettre la détermination des efforts consentis à chaque action publique ².

Pour CABANNES, la comptabilité d'analyse de coûts, qui se différencie de la comptabilité analytique, se focalise sur l'analyse des coûts des actions engagées dans le cadre des différents programmes. Ce système d'information permet l'évaluation du cout des politiques publiques mises en œuvre par les programmes au sein des missions. Cette comptabilité représente un outil d'analyse de performance et de reconstitution des coûts des politiques publiques par confrontation des crédits des projets annuels de performance (PAP) et des dépenses des rapports annuels de performance (RAP) ³.

¹ Robert HERTZOG, « Finances publiques, finances privées : nouvelles frontières, nouvelles similitudes ? », *RFFP*, 2007, n° 100, p. 119.

² Michel BOUVIER et autres, *Finances publiques*, Edition LGDJ, 9ème édition, 2008, p. 466.

³ Xavier CABANNES, *Finances publiques*, Edition Foucher, 3ème édition, 2011, p. 79.

2.4. Mise en place d'un système d'information financière de l'État :

L'Agence pour l'Informatique Financière de l'État (AIFE) en France est un service à compétence nationale (SCN) des systèmes d'information budgétaire, financière et comptable de l'État. L'AIFE est créée par le décret n° 2005-122 du 11 février 2005 modifié par le décret n° 2014-462 du 7 mai 2014. L'agence soutient la modernisation de la fonction financière de l'État en référence aux dispositions de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001, modifiée relative aux lois de finances et du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Les missions de l'AIFE sont précisées au sein des termes de l'article 02 du décret n° 2005-122 suscitée, chargée essentiellement de :

- Piloter l'urbanisation du système d'information financière de l'État ;
- Maintenir en condition opérationnelle le système d'information Chorus de gestion de la dépense, de la recette non fiscale et de la comptabilité de l'État ;
- Piloter de nouveaux projets interministériels ou ministériels et leur intégration dans le système d'information Chorus et accompagner le changement auprès des utilisateurs.

Dans ce sens, Chorus vise à créer un système d'information financière intégré commun à toutes les administrations centrales et déconcentrées de l'État et partagé entre les ordonnateurs et les comptables¹. Ce progiciel de gestion intégré doit permettre de gérer les dépenses, les recettes non fiscales et la comptabilité de l'État, suivant le mode de fonctionnement prévu et doit aussi intégrer l'ensemble des acteurs de la dépense et de la comptabilité de l'État, tant au niveau des services centraux que déconcentrés².

Cependant, le système Chorus permet de regrouper différentes fonctions (gestion, dépenses, recettes non fiscales) ainsi que la tenue simultanée des trois comptabilités prévues par la LOLF à savoir, la comptabilité budgétaire, la comptabilité générale, la comptabilité analytique des coûts³. En conséquence, l'économie budgétaire induite avec l'arrivée de l'application Chorus est évaluée à près de 400 millions d'euros par le Ministère chargé du budget, soit une suppression de 5000 postes de fonctionnaires⁴.

¹ Cour des Comptes, *Rapport public annuel 2011*, France, Février 2011, p 265.

² Frank MORDACQ, « Modernisation et réforme de l'État, au service des finances publiques », *RFFP*, 2007, n° 100, p. 307.

³ Jean-Luc ALBERT et Luc SAIDJ, *Finances publiques*, Paris, Éditions DALLOZ, 7^{ème} édition, 2011, p. 442.

⁴ Albert OGIEN, « La valeur sociale du chiffre : La quantification de l'action publique entre performance et démocratie », *Revue française de socio-économie*, 2010, vol. 1, n° 5, p. 31.

3. Implications sur le cycle budgétaire :

Le nouveau cycle budgétaire a entraîné une macro-budgétisation des recettes et des dépenses, une centralisation du processus de préparation budgétaire et une décentralisation du processus de son exécution, accompagnée d'un suivi axé sur le contrôle des résultats.

3.1. Instauration d'une comptabilité générationnelle :

En vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme portant sur l'équilibre des comptes des administrations publiques énoncé par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), signé le 2 mars 2012 à Bruxelles, par les États de l'union économique et monétaire, la nouvelle gouvernance financière présente également, les trajectoires de redressement des comptes publics et les orientations pluriannuelles des finances publiques comprenant pour chaque exercice de la période de programmation :

- Le montant maximal des crédits et des prélèvements du budget général de l'État ;
- L'objectif des dépenses de sécurité sociale ;
- L'incidence minimale des nouvelles mesures ;
- Les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'État ;
- L'encadrement des dépenses, des recettes et du solde ou le recours à l'endettement.

Pour y parvenir, quelques pays ont procédé à la création d'un Haut Conseil des Finances Publiques, placé sous l'autorité de la cour des comptes ayant pour rôle d'émettre un avis sur les prévisions macroéconomiques et l'estimation du produit intérieur brut potentiel sur lesquelles repose la programmation pluriannuelle des finances publiques ainsi que d'apprécier la cohérence des projets de lois de finances de l'année au regard aux orientations pluriannuelles prédéfinies¹.

Des lois de programmation pluriannuelles des finances publiques ont été adoptées par certains pays, ayant pour objet d'organiser, sur la durée de la législature, le redressement des comptes publics en fixant notamment l'objectif d'un solde public effectif limité à un pourcentage du produit intérieur brut durant la période considérée ainsi que des projections de recettes et de dépenses publiques qui reposent sur une hypothèse de croissance de l'activité économique au titre de la même période.

¹ Denise FLOUZAT, « Stabilisation du système financier et croissance », *Vie & sciences de l'entreprise*, 2012, vol. 2, n° 191-192, p. 213.

3.2. Centralisation du processus de préparation budgétaire :

Au cours du 1^{er} trimestre de l'année préparatoire, le Premier Ministre et le Ministre des Finances présentent au Gouvernement la stratégie des finances publiques en particulier, les perspectives budgétaires sur lesquelles devraient se préparer le budget de l'année suivante. A l'issue de ce débat d'orientation du Gouvernement, le Premier Ministre adresse aux Ministres dépen­siers une lettre de cadrage fixant les orientations à suivre et les normes de maîtrise des dépenses publiques fixant de multiples paramètres ¹.

Au début du 2^{ème} trimestre, les ministères dépen­siers adressent leurs propositions budgétaires au ministère du budget où se déroulent des conférences budgétaires dites « de première phase », qui réunissent les responsables de ce ministère et les représentants des autres ministères et portent sur les discussions de crédits notamment en matière de nouvelles mesures et l'appréciation des propositions budgétaires par rapport au cadrage d'ensemble.

Ce cycle de réunions se conclut sur une liste de points d'accords et de désaccords qui se termine par les arbitrages du Premier Ministre et l'envoi des lettres de plafonds de dépenses et des effectifs à chaque ministre. En effet, si la lettre de cadrage a un caractère commun et identique à tous les ministères, les lettres de plafonds fixent l'enveloppe de crédits et précisent les normes spécifiques du ministère en fonction des priorités du Gouvernement².

En mai, un autre cycle de réunions dit « des conférences budgétaires de secondes phase » se déroule entre les services du ministère du budget et de ceux des autres ministères pour procéder à la répartition par programme des plafonds de crédits arrêtés. A la fin du mois de juin, une mise au point définitive du budget est arrêtée afin de permettre la finalisation des objectifs et indicateurs de performance et la fixation des cibles de résultats à atteindre .

Les mois de juillet et d'août, sont consacrés à la finalisation des documents budgétaires à destination du Parlement notamment les projets annuels de performance. Dès que ce travail est terminé, le Gouvernement entame, au cours de la session parlementaire ordinaire, la présentation du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques qui donne lieu à un débat d'orientation budgétaire (DOB) sur la stratégie des finances publiques et les grandes orientations pluriannuelles ³.

¹ François CHOUVEL, *Finances publiques*, Gualino éditeur, 14^{ème} édition, Paris, 2011, p. 64.

² *Idem*.

³ Joel CLEREMBAUX, *L'essentiel sur le débat d'orientation budgétaire*, Territorial Éditions, Voiron, 2011, p.14.

3.3. Décentralisation du processus d'exécution budgétaire :

La période d'exécution budgétaire couvre l'exercice financier qui coïncide avec l'année civile. Après l'adoption des crédits pour chaque programme par le Parlement, la phase suivante du cycle budgétaire porterait sur l'exécution budgétaire devant respecter le dispositif des finances publiques encadrant les actions des institutions et administrations publiques.

Pour ARKWRIGHT et Autres, le changement de l'unité de spécialité budgétaire évoluant du chapitre budgétaire institué par la gouvernance des moyens, vers le programme budgétaire issu de la gouvernance par la performance, fonde un espace d'une autorisation de dépenser, de liberté d'action et de compte rendu, entre autres ¹:

- Correspond à la définition des politiques publiques ;
- Crée une liberté de décision au sein d'un programme ;
- Ajoute à la responsabilité juridique, une responsabilité managériale de concrétisation des résultats escomptés ;
- Réforme les relations d'agence au sein des institutions et administrations publiques, en particulier, les mécanismes de gouvernance des finances publiques d'une part, entre le Gouvernement qui demande des libertés et s'engage, et le Parlement qui demande des résultats et de l'information et d'autre part, entre le ministère des finances qui demande des comptes et les ministères gestionnaires qui demandent des crédits pour agir.

En ce sens, l'instauration d'une nouvelle nomenclature budgétaire par destination amène à une meilleure déclinaison des politiques publiques dont, une délégation d'autorité accrue aux gestionnaires de programmes, une hausse de l'espace de l'autorisation de dépenses et une marge de liberté accrue pour procéder aux redéploiements de crédits nécessaires, accompagnée d'une responsabilité accrue pour atteindre les objectifs qui leur ont été assignés.

En complément, chaque programme est identifié par un responsable. Le responsable du programme a la possibilité de redéployer librement les crédits du programme mis à sa charge sous réserve de ne pas excéder l'enveloppe budgétaire allouée aux dépenses de personnel (fongibilité asymétrique) et le plafond des autorisations d'emploi, de couvrir en priorité les dépenses obligatoires et de gérer les ressources de l'exercice considéré ².

¹ Edward ARKWRIGHT et Autres, *Économie politique de la LOLF*, La Documentation française, Paris, 2007, p. 12-13.

² Moussa OUDAI, *Essai d'application de la gouvernance budgétaire axée sur la performance*, Mémoire élaboré en vue l'obtention du diplôme de magister en sciences de gestion, option comptabilité à l'École Supérieure de Commerce d'Alger, 2009/2010, p. 95.

3.4. Un suivi budgétaire axé sur le contrôle des résultats :

Dès la clôture de l'exercice budgétaire se manifeste la dernière phase du processus budgétaire qui consiste dans le suivi budgétaire au cours duquel les résultats des actions publiques de l'exercice antérieur sont mesurés, publiés et évalués. Traditionnellement, les interrogations soulevées par les instances de contrôle sur l'exécutif en l'occurrence de la cour des comptes et du Parlement se limitent seulement à la régularité de l'action au détriment des autres éléments ayant empêché l'atteinte des résultats attendus.

Afin de compléter l'image financière de l'État, la réforme comptable vise aussi l'amélioration de la présentation des résultats financiers annuels et l'inclusion du patrimoine public à l'état de la situation financière. Ces transformations ont pour conséquence d'orienter la comptabilité publique vers une comptabilité d'exercice analogue à celle applicable aux entreprises. Dans ce sillage, la mission principale de la cour des comptes mandatée par le Parlement est d'assurer la vérification financière des états financiers.

En outre, l'implantation de nouveaux mécanismes de réédition de comptes vise la publication en amont, des projets annuels de performance et l'inclusion en aval, des mesures de résultats dans les rapports annuels de performance. La conjugaison des résultats aux grandes orientations des politiques publiques illustre bien l'importance de l'information de gestion pour l'exercice du contrôle à posteriori au moyen d'une rétroaction des résultats en vue de suivre efficacement et corriger, si nécessaire, la trajectoire des programmes.

A souligner également que l'évaluation périodique de chaque programme révèle une importance cruciale d'analyse de la performance économique et sociale, passée et future, de la stratégie publique. Cette culture d'évaluation a suscité ainsi, la création de structures d'évaluation sectorielle à l'instar de l'Agence d'Évaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur (AERES) en France qui évalue comme son nom l'indique, la performance de la stratégie de l'enseignement supérieur et de la recherche ¹. D'une manière synoptique, le système de suivi axé sur le contrôle des résultats des actions et politiques publiques contribue à nourrir le débat, à en tirer des enseignements pour les orientations des politiques futures et à responsabiliser les gestionnaires de leurs résultats ².

¹ Henri DOU, « Innover dans la recherche publique en France : la responsabilité sociale de la recherche est-elle mesurée ? », *Vie et sciences de l'entreprise*, 2010, vol. 3, n° 185-186, p. 168.

² Jean-René BRUNETIÈRE, « Les objectifs et les indicateurs de la LOLF, quatre ans après... », *Revue française d'administration publique*, 2010, vol. 3, n° 135, p. 482.

CONCLUSION DU 3^{ème} CHAPITRE :

Le mode de gouvernance des administrations publiques a connu à travers le temps trois systèmes de gouvernance financière. Le système de gouvernance financière par les moyens s'intéresse à l'allocation des ressources par structure et par nature économique de la dépense. Le système de gouvernance financière par les activités porte sur la budgétisation par programme et la reconstitution des crédits à base zéro. Le système de gouvernance financière par la performance se rapporte à l'allocation stratégique des ressources suivant la gestion par les résultats (GAR) et la budgétisation par les résultats (BAR).

Le système de gouvernance financière par la performance a pour but la correction des carences des systèmes traditionnels de gouvernance financière. Ce système s'inspire sur des référentiels de bonne gouvernance financière publique et des principes de bonne conduite tels que la pluri-annualité par une conception stratégique des actions publiques, la gestion par la performance, la responsabilisation des gestionnaires, la participation dans la prise de décision, la sincérité, la transparence et la réédition de comptes.

L'analyse des expériences étrangères en matière de mise en œuvre du système de gouvernance financière par la performance montre que les États-Unis en 1993, le Canada en 2000 et la France en 2001 ont procédé à la juridicisation dudit système ou encore des principes de bonne gouvernance et des techniques du nouveau management public (NMP), respectivement par loi sur les résultats et les performances du Gouvernement (GPRA), la loi sur l'administration publique (LAP) et la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

De l'examen de la LOLF, ressort que l'application du système de gouvernance financière par la performance implique des changements sur le contenu budgétaire, sur les instruments de la politique budgétaire et sur même le cycle budgétaire. En ce qui concerne du contenu budgétaire, les crédits budgétaires sont désormais spécialisés par programme induisant une restructuration de la documentation budgétaire classique et une instauration d'une nouvelle documentation budgétaire à l'instar des projets et rapports annuels de performance.

S'agissant des instruments de la politique budgétaire, standardisation de la nomenclature budgétaire, réorientation des mouvements de crédits par fonction, instauration d'une comptabilité d'analyse des coûts, d'une comptabilité patrimoniale et d'une comptabilité budgétaire et mise en place d'un système d'information financière de l'État. Concernant le cycle budgétaire, insertion d'une vision budgétaire à moyen terme basée sur la performance.

Chapitre 04

État des lieux de la gouvernance budgétaire en Algérie

CHAPITRE 04 : ÉTAT DES LIEUX DE LA GOUVERNANCE BUDGÉTAIRE EN ALGÉRIE

La gouvernance de la politique budgétaire ou en encore la gouvernance budgétaire en Algérie est marquée par deux périodes principales, dont l'année de séparation est celle du milieu des années 1980. Pour les deux époques, la politique budgétaire inclut une série de mesures relatives aux ressources et aux dépenses budgétaires des administrations publiques pour une année. En effet, la gouvernance financière des administrations publiques, ancrée par les lois de finances, repose dès l'aube de l'année 1985 sur les dispositions de la loi n° 84-17 du 07 juillet 1984, modifiée et complétée, relative aux lois de finances.

Avant l'année 1985, le fondement juridique du système budgétaire algérien s'appuie sur l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, portant loi organique relative aux lois de finances, ayant servi comme référence pour le cadrage des lois de finances et la gouvernance des administrations publiques, compte tenu des dispositions de loi n° 62-157 du 31 décembre 1962, portant reconduction de la législation antérieure jusqu'à nouvel ordre, sauf dans ses dispositions contraires à la souveraineté nationale.

Par ailleurs, il importe de préciser que l'ordonnance n° 59-2 précitée a connu une transformation profonde en date du 1^{er} Août 2001 à l'issue de l'intervention la loi organique n° 2001-692, relative aux lois de finances (LOLF), faisant porter la gouvernance financière de la gestion des moyens à celle des performances.

Durant la période (2000-2014), la politique budgétaire algérienne est caractérisée essentiellement par la réalisation de trois programmes d'intervention de l'État, soutenus par une conjoncture pétrolière très favorable. A compter du deuxième semestre de l'année 2014, la chute des cours mondiaux du baril de pétrole a mis en péril certains objectifs de la politique budgétaire, engendrant une forte compression des dépenses et un débat sur la nécessité de réforme du système actuel de gouvernance des finances publiques.

Dans ce contexte, ce chapitre présentera un état des lieux de la gouvernance budgétaire en Algérie, à travers l'analyse :

- Des mécanismes de gouvernance budgétaire ;
- Du cadrage de la gouvernance budgétaire ;
- De la structure et des tendances de la gouvernance budgétaire.

SECTION 01 : LES MECANISMES DE GOUVERNANCE BUDGETAIRE

La gouvernance budgétaire en Algérie est constituée d'une série d'éléments en interaction, œuvrant ensemble afin de satisfaire les objectifs des usagers du service public. Développée au fil du temps à travers la mise en place de plusieurs dispositifs et processus dans le domaine juridique, institutionnel et comptable permettant respectivement de cadrer, conduire et gérer la politique budgétaire.

Dans ce sillage, les mécanismes de gouvernance budgétaire en Algérie au cours de cette section, seront traités au tour de trois angles complémentaires, à savoir :

- Les dispositifs juridiques ;
- Les organes institutionnels ;
- La comptabilité budgétaire.

1. Les dispositifs juridiques :

Les mécanismes juridiques de cadrage de la gouvernance budgétaire en Algérie sont institués essentiellement de trois dispositifs, en l'occurrence, des stipulations d'ordre constitutionnel, d'ordre législatif et d'ordre règlementaire.

1.1. Les dispositions budgétaires d'ordre constitutionnel :

Depuis l'indépendance à ce jour, l'Algérie a connu une évolution constitutionnelle par l'adoption de quatre constitutions (1963 - 1976 - 1989 - 1996). La constitution pose le principe d'intervention de la loi pour les relations entre le Gouvernement et le Parlement. Le pouvoir budgétaire appartient au Parlement à travers l'adoption des différentes lois de finances et le contrôle de l'action du Gouvernement ¹.

En effet, le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation, par l'élaboration d'un plan d'action soumis à l'approbation du Parlement. Aussi, le Gouvernement présente annuellement à l'Assemblée Populaire Nationale, une déclaration de politique générale qui donne lieu à débat et à une résolution. Globalement en matière budgétaire, la constitution cadre la préparation, l'adoption et le contrôle de la politique budgétaire matérialisée dans les lois de finances. En fait, la constitution dans son article 123, devenu article 141 lors de la révision constitutionnelle de 2016, prévoit la mise en place d'une loi organique relative aux lois de finances.

¹ Loïc PHILIP, *Les fondements constitutionnels des finances publiques*, ECONOMICA, Paris, 1995, p 31.

La préparation du projet de loi de finances doit obéir au respect des procédures et règles constitutionnelles en la matière. D'abord, le projet est présenté en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'État puis déposés par le Premier Ministre sur le bureau de l'Assemblée Populaire Nationale (APN). Pour son adoption, le Parlement dispose d'un délai de soixante quinze (75) jours. Si au bout de ce délai, le projet de loi de finances n'est pas adopté, le Président peut le promulguer par ordonnance ¹. L'objectif de cet indicateur est de lutter contre les retards lors de l'examen et des débats des parlementaires.

Durant les débats, le pouvoir d'amendement des parlementaires consacré par la constitution, est limité, quand il a pour conséquence la diminution des ressources publiques ou l'aggravation des charges publiques sauf si la proposition est accompagnée de mesures permettant le maintien de l'équilibre budgétaire initial. Le but de cet indicateur vise à freiner les tentations démagogiques de certains parlementaires.

S'agissant la reddition des comptes, la constitution a institué une Cour des Comptes chargée du contrôle à posteriori des finances de l'État, des collectivités territoriales et des services publics. Cette institution établit annuellement un rapport adressé au Président de la République. Au même titre, le Gouvernement soumet au vote du Parlement, un projet de loi de règlement budgétaire retraçant la photographie de l'exercice N-2.

1.2. Les dispositions budgétaires d'ordre législatif :

La loi n° 84-17 du 07 juillet 1984, modifiée et complétée, relative aux lois de finances est la norme légale régissant non seulement la présentation, les conditions et les modalités de mise en œuvre des lois de finances mais également le suivi et le contrôle son exécution.

En matière de régulation de la politique budgétaire, la loi n° 84-17 suscitée prévoit trois (03) types de lois de finances :

- La loi de finances de l'année ;
- Les lois de finances complémentaires ou modificatives ;
- La loi de règlement budgétaire.

La loi n° 84-17 citée ci-dessus fixe les règles et principes fondamentaux de cadrage des lois de finances, entre autres :

- La nomenclature des ressources du budget général de l'État ;
- Les catégories des dépenses de fonctionnement et d'investissement ;

¹ Articles 119 et 120 de la constitution.

- Les catégories de crédits ;
- Les types de mouvements de crédits.
- Les catégories des comptes spéciaux du trésor.

La loi n° 84-17 précitée stipule que : « *Outre les lois prises en matière fiscale, domaniale et pétrolière, seules les lois de finances peuvent prévoir des dispositions relatives à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature ainsi qu'en matière d'exonération fiscale* ». Les mesures constituant les ressources de l'État, édictées à travers les différentes lois de finances portent essentiellement tant sur la fiscalité ordinaire que sur les droits de douane et les droits de propriété bâties et non bâties ¹.

La politique budgétaire menée par le Gouvernement se concrétise dans le projet de loi de finances, à déposer au plus tard sur le bureau de l'Assemblée Populaire Nationale le 30 septembre de l'année précédant l'exercice concerné.

La loi de finances comporte deux parties :

- La première partie est consacrée aux ressources publiques à percevoir et aux voies et moyens garantissant le fonctionnement des services publics et permettant d'assurer les équilibres financiers.
- La deuxième partie détermine l'enveloppe budgétaire globale, ventilée par chapitre, pour les dépenses de fonctionnement et par secteur, pour les équipements publics ainsi que le montant des dépenses en capital.

1.3. Les dispositions budgétaires d'ordre réglementaire :

Dans le cadre d'exécution des dépenses publiques prévues par la loi de finances, la réglementation des marchés publics énoncée par le décret présidentiel n° 10-235 remplacé par le décret présidentiel n° 15-247 fait obligation aux administrations publiques de conclure un contrat écrit dès lors que le montant de l'action publique dépasse un seuil déterminé.

Le recours au marché pour la satisfaction des besoins des usagers du service public, par le choix de la meilleure offre en termes de qualité et de prix, vise à assurer une efficacité de la commande publique et une bonne utilisation des fonds publics autour de trois principes de gouvernance, à savoir : liberté d'accès à la commande publique, égalité de traitement des candidats et transparence des procédures ².

¹ Mohamed Tahar BOUARA, *Les finances publiques*, Edition pages bleues, Alger, 2007, p 308.

² Brahim BOULIFA, *Marchés publics*, BERTI Éditions, Alger, 2013, p 5.

Dès lors, la réglementation des marchés publics pose les règles et normes de passation et d'exécution des actions inscrites au titre de la politique budgétaire pour laquelle sont mobilisées des moyens financiers. D'une manière synoptique, ce dispositif réglementaire édicte les principes fondamentaux de :

- Expression des besoins par la structure contractante dans le cahier des charges constitué essentiellement du cahier des clauses administratives générales, du cahier des prescriptions communes et du cahier des prescriptions spéciales ;
- Constitution des documents obligatoires du dossier du marché en l'occurrence, le cahier des charges, la lettre de soumission, la déclaration à souscrire et les bordereaux des prix unitaires ;
- Fixation du mode de passation du marché par la règle générale étant le lancement de l'appel d'offre ou la règle dérogatoire permettant la négociation d'un gré à gré ;
- Détermination du mode d'exécution du marché à travers un marché de clientèle, un contrat-programme, un marché à commandes, un marché unique, un marché allotés ou un marché à tranches conditionnelles ;
- Sélection des meilleurs partenaires cocontractants, appuyée sur un système de pondération et d'hierarchisation des critères de choix technique et financier ;
- Fixation des pénalités de retard et des intérêts moratoires à la charge respectivement du partenaire et du service contractants sanctionnant le non respect des délais contractuels sur lesquels se sont réciproquement engagés ;
- Compétence, composition et exercice du contrôle à priori des marchés tant au niveau interne par la commission d'ouverture des plis et d'évaluation des offres qu'au niveau externe par les commissions des marchés habilitées ;
- Conclusion d'avenants au marché pour augmenter ou diminuer le montant des prestations et/ou modifier une ou plusieurs clauses contractuelles. Pour remédier à cette situation, les projets ne peuvent être inscrits en réalisation qu'après maturation des études y afférentes ¹.

De plus, la réglementation des marchés publics renvoie à la mise en place d'un code d'éthique et de déontologie fixant les droits et obligations des agents publics intervenant lors de la passation et l'exécution des marchés publics à l'effet de lutter contre la corruption et d'améliorer le niveau de gouvernance financière publique ².

¹ Décret exécutif n° 98-227 du 13/07/1998, modifié et complété, relatif aux dépenses d'équipement de l'État.

² Nasser SAOU, *Guide de gestion des marchés publics*, Edition Pages Bleues, Bouira, 2012, p 172.

2. Les organes institutionnels :

Les mécanismes institutionnels de Gouvernement de la politique budgétaire sont constitués d'une chaîne composée de trois institutions : le Gouvernement, le Parlement et la Cour des comptes.

2.1. Le Gouvernement :

Le Gouvernement est l'organe chargé du pilotage de la politique budgétaire. Ses attributions sont édictées par la constitution. Sa composition est fixée par décret présidentiel. Pour chaque Ministère, est associé un domaine d'activité stratégique. Dans ses démarches, le Gouvernement a soumis en 2014 au Parlement, pour adoption, un plan d'action, s'articulant sur le programme d'action national en matière de gouvernance publié en 2008¹.

Ledit programme d'action issu de l'adhésion de l'Algérie, en 2003, au Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs (MAEP), œuvre pour l'amélioration de la gouvernance aux plans politique, institutionnel, économique et social. En matière budgétaire, le plan d'action précité édicte la définition d'un plan stratégique de réforme budgétaire et d'une loi organique relative aux lois de finances (LOLF), à l'effet de concrétiser quatre objectifs essentiels² :

- Maitrise les risques budgétaires à moyen et long terme ;
- Mobilisation des ressources budgétaires hors fiscalité pétrolière ;
- Rationalisation des dépenses publiques ;
- Instauration de la transparence et de la participation dans la gestion des deniers publics.

En pratique, la gestion desdits objectifs s'incombe à la charge du Ministère des Finances selon le décret exécutif n° 95-54 du 15 février 1995, modifié et complété, fixant les attributions du Ministre des Finances. Aussi, le Ministre des Finances est chargé de consolider les mesures budgétaires à insérer dans le projet de loi de finances, de veiller à leur cohérence avec la politique budgétaire, de présenter le projet du budget général de l'État en réunion du Gouvernement et en Conseil des Ministres.

En effet, le Ministère des Finances est le catalyseur de collecte des ressources de l'État et de leur redistribution sur les différentes politiques sectorielles et horizontales ainsi de gestion de la dette publique par le recours à l'emprunt ou à son remboursement.

¹ MAEP (2008), *Rapport sur l'état de mise en œuvre du programme d'action national en matière de gouvernance Algérie*, P 8.

² Servies du Premier Ministre, *Plan d'action du Gouvernement, Algérie*, Mai 2014, P 22.

Le Ministère des Finances selon le décret exécutif n° 07-364 du 28 novembre 2007 fixant l'organisation de l'administration centrale, est doté d'une Direction Générale du Budget (DGB) chargée de préparer le projet du budget général de l'État, d'élaborer la politique budgétaire ainsi que d'en suivre l'exécution. A son tour, la DGB dispose d'une Direction de Modernisation des Systèmes Budgétaires (DMSB) chargée de piloter le projet de réforme budgétaire, de suivre le processus de modernisation et de proposer le cadre législatif et réglementaire approprié.

Annuellement, le Ministère des Finances adresse aux Ministères dépensiers une note méthodologique d'orientation permettant de provoquer la préparation de la politique budgétaire de l'année suivante. Lors des travaux préparatoires, la DGB veille au respect strict des paramètres et priorités arrêtés au titre de la note méthodologique d'orientation, à la sauvegarde de la cohérence de l'ensemble de l'action gouvernementale, et à l'analyse des justifications des nouvelles demandes de crédits.

Restant dans le sillage de préparation du projet de loi de finances, d'autres régies relevant du Ministère des Finances y interviennent, chacune en fonction de son champ de compétence, contribue à l'amélioration du dispositif à proposer notamment pour ce qui concerne les mesures fiscales, douanières, domaniales et comptables.

Dès lors le projet de loi de finances est promulgué et les crédits y inscrits sont notifiés, les ministères procèdent à l'exécution de leurs budgets de fonctionnement et d'équipement. Au niveau des collectivités territoriales, les wali sont concernés aussi par la gestion des programmes sectoriels déconcentrés (PSD) et des plans communaux de développement (PCD). Sur le plan d'imputabilité, les ministères dépensiers, plus précisément, les ordonnateurs du budget de l'État, sont les seuls responsables des réalisations physiques et financières devant le Parlement lors de la reddition de la loi de règlement budgétaire.

1.2. Le Parlement :

Le Parlement est une institution souveraine assurant la représentation du peuple au niveau d'un pays. Le Parlement peut être assimilé à un conseil d'administration d'une entreprise, composé d'actionnaires mandatés par les bailleurs de fonds. Au niveau macroéconomique, le Parlement est chargé aussi bien du contrôle du Gouvernement que de l'adoption des textes législatifs.

En Algérie, les citoyens sont représentés par un Parlement composé de deux chambres l'assemblée populaire nationale (APN) et le conseil de la nation (CNA). L'APN dite première chambre ou chambre basse, est élue au suffrage universel direct. Le CNA qualifié de seconde chambre ou de chambre haute, est constitué conjointement par suffrage universel indirect et une nomination présidentielle.

La loi organique n° 99-02 du 08 mars 1999 fixe l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée Populaire Nationale et du Conseil de la Nation ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres du Parlement et le Gouvernement. Quant à l'APN, est créée lors de l'indépendance l'Algérie et compte actuellement 462 membres élus pour un mandat de cinq (05) ans. Cette institution est composée de douze (12) commissions permanentes dont une commission des finances chargé de l'examen des projets de lois de finances traduisant la politique budgétaire conduite par le Gouvernement ¹.

En ce qui concerne le CNA, est institué lors de la révision constitutionnelle entamée l'année 1996, composé de 144 sénateurs dont deux tiers des membres sont élus au scrutin indirect et un tiers désigné par le Président de la République. Les deux tiers équivalant à 96 membres correspondent à deux sièges pour chaque wilaya. Le nombre des membres au CNA ne doit en aucun cas excéder la moitié des membres de l'APN. Le CNA est constitué de neuf (09) commissions permanentes dont une commission s'occupe des affaires économiques et des finances ².

Il importe de souligner que tous les projets de lois, y compris le projet de lois de finances, sont assujettis au vote en débat général, article par article, à l'inverse des ordonnances qui sont soumises seulement au vote dans leur ensemble sans débat. En parallèle, le Parlement contrôle l'action du Gouvernement traduite dans les lois de finances et suit son exécution ³.

1.3. La Cour des comptes :

Créée par l'article 190 de la constitution de 1976 et actuellement est régie par les dispositions de l'ordonnance n° 95-20 du 17 juillet 1995, modifiée et complétée, précisant ses attributions ainsi que les modalités de son organisation, de son fonctionnement et la sanction de ses investigations et du décret présidentiel n° 95-377 du 20 novembre 1995, modifié fixant son règlement intérieur.

¹ Assemblée Populaire Nationale, *Règlement intérieur*, adopté le 30 juillet 2000.

² Conseil de la nation, *Règlement intérieur*, adopté le 30 juillet 2000.

³ Éric OLIVA, *Finances publiques*, DALLOZ, 2^{ème} édition, Paris, 2008, p 133.

La cour des comptes est l'institution supérieure de contrôle à postériori des finances de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics, chargée essentiellement du contrôle de la régularité de l'usage des moyens mobilisés sur des concours de l'État, de l'appréciation de la qualité de leur gestion au plan d'efficacité, d'efficience et d'économie ou même du contrôle de la discipline budgétaire et financière ainsi que d'informer le Parlement et le Gouvernement de son opinion sur la conformité des comptes publics ¹.

Dans le cadre de la l'assurance d'une discipline budgétaire permettant l'amélioration de la qualité de gouvernance des finances publiques, la chambre de discipline budgétaire et financière relevant de la cour des comptes veille à la mise en œuvre des dispositions de l'article 88 de l'ordonnance n° 95-20 précitée et ce, par la prononciation de sanctions, suite à un préjudice public, induit d'une transgression de textes législatifs et réglementaires régissant la politique budgétaire algérienne.

A l'occasion de l'exercice de ses missions, la cour des comptes dispose de toute l'indépendance requise pour assurer une meilleure objectivité de ses travaux d'investigation. Un rapport est établi annuellement, à publier totalement ou partiellement au journal officiel constatant les principales observations assorties des recommandations appropriées. Ce rapport est adressé au Président de la République dont une copie est transmise à l'instance législative.

Comparativement au secteur économique, la cour des comptes joue le rôle d'un commissaire aux comptes, désigné par les bailleurs de fonds (les propriétaires) ou bien leurs représentants pour la formulation d'une opinion annuelle sur le degré de sincérité, de régularité et d'image fidèle des comptes.

Sur l'horizon prospectif, le premier plan stratégique adopté par la cour des comptes couvre la période « 2011-2013 » et s'articule au tour de cinq objectifs :

- Développer les compétences professionnelles ;
- Développer les activités de contrôle ;
- Renforcer la position de la cour des comptes dans son environnement ;
- Renforcer les services de soutien de l'institution ;
- Promouvoir un système de bonne gouvernance.

¹ Jacques Magnet, *Éléments de la comptabilité publique*, LGDJ, 5^{ème} édition, Paris, 2001, p. 137.

3. La comptabilité budgétaire :

Les mécanismes comptables de gestion de la politique budgétaire comportent les dispositifs portant sur les principes gouvernant le budget de l'État, les nomenclatures décrivant le contenu de la politique budgétaire ainsi que les acteurs chargés de son exécution.

1.1. Les principes budgétaires :

La loi n° 90-21 du 15 août 1990, modifiée et complétée, relative à la comptabilité publique, considère le budget comme l'acte qui prévoit et autorise pour l'année civile, l'ensemble des recettes, des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissements dont les dépenses d'équipements publics et les dépenses en capital.

En fait, le budget est gouverné dans sa préparation et son exécution par des principes. De l'analyse des textes gouvernant le budget de l'État, découle des principes relatifs à la présentation de la loi de finances et d'autres sont afférents à sa périodicité et à son contenu. En effet, les principes relatifs à la présentation du budget de l'État comportent l'unité, l'universalité et la spécialité budgétaires. S'agissant des principes portant sur sa périodicité et son contenu concernent principalement l'annualité et l'équilibre budgétaires ¹.

L'unité budgétaire couvre la totalité et l'unicité du budget de l'État. Son sens matériel signifie la totalité, impliquant que l'ensemble des charges et des ressources de l'État figure dans le projet de budget soumis à l'approbation du Parlement. Le sens formel indique l'unicité, contenant que toutes les dépenses et les recettes de l'État soient présentées en un document unique.

L'universalité budgétaire consiste en la présentation en une seule masse de l'intégralité des recettes et des dépenses ou de leurs soldes (la règle de non contraction ou non compensation), sans qu'une recette particulière soit affectée à une dépense particulière (la règle de non affectation).

La spécialité budgétaire ou la spécialisation des crédits, signifie que l'autorisation budgétaire ne constitue pas une masse globale permettant de faire face indifféremment aux dépenses, mais une série de crédits correspondant à des actions votées par nature (secteur et chapitre) et par destination ².

¹ Luc SAÏDJ, Jean-Luc ALBERT, *Finances publiques*, DALLOZ, 5^{ème} édition, Paris, 2007, p 259.

² Raymond MUZELLE, *Finances publiques*, DALLOZ, 15^{ème} édition, Paris, 2009, p 85.

Quant à la périodicité du budget de l'État, l'annualité budgétaire consiste à situer la portée de l'autorisation budgétaire sur un horizon d'une année, qui se renouvelle à la fin d'exercice. A titre illustratif, le principe de consentement à l'impôt n'a de sens que si son adoption se fait régulièrement. L'article 1^{er} de chaque loi de finances reconduit le système fiscal antérieur.

L'équilibre budgétaire ne signifie pas égalité stricte entre le montant des ressources et celui des charges. Cet équilibre est prévisionnel au sens de l'article 1^{er} de la loi n° 84-17 précitée. Les lois de finances, dans le cadre des équilibres généraux définis par les plans pluriannuels et annuels de développement économique et social fixent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges financières de l'État.

Par ailleurs, l'exécution du budget est pivotée par le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics, consacré par la loi n° 90-21 citée précédemment. Ce principe s'applique en matière des recettes et de dépenses budgétaires. L'intérêt de la séparation réside essentiellement dans la division de travail entre lesdits acteurs et ce, pour un meilleur contrôle et une meilleure exécution des actions publiques.

Aussi, la mise en œuvre du budget doit obéir au principe de non affectation des recettes aux dépenses. La non affectation au plan comptable concerne les fonds différemment de celle de l'universalité au plan budgétaire portant sur les crédits. En fait, ce principe englobe l'unité de trésorerie au niveau macro-économique, et l'unité de caisse au niveau micro-économique.

1.2. Les nomenclatures budgétaires :

Le cadrage et l'examen du contenu de la politique budgétaire nécessite l'établissement et le suivi des nomenclatures aussi bien de recettes que de dépenses budgétaires. Les ressources du budget général de l'État sont classées selon une nomenclature des recettes budgétaires listée comme suit ¹ :

- Les recettes de nature fiscale ainsi que le produit des amendes ;
- Les revenus du domaine de l'État ;
- La rémunération de services rendus et les redevances ;
- Les fonds de concours et les dons et legs ;
- Les remboursements en capital des prêts et avances consentis et des intérêts y afférents ;
- Les produits divers du budget dont le recouvrement est prévu par la loi ;
- Les revenus des participations financières de l'État légalement autorisés ;

¹ Article 11 de la loi n° 84-17 du 07/07/1984, modifiée et complétée, relative aux lois de finances.

Les dépenses budgétaires regroupent les dépenses de fonctionnement, les dépenses d'investissement et les dépenses des comptes spéciaux du trésor. Leur répartition sur les différentes lignes de crédits est établie selon une nomenclature par nature de dépenses.

Les nomenclatures actuelles des dépenses de fonctionnement sont ventilées en quatre (04) titres. Ces titres se décomposent, ainsi, en chapitres et articles. L'article 24 de la loi n° 84-17 prévoit que ces quatre titres comprennent les natures de dépenses suivantes :

- Charges de la dette et dépenses en atténuation des recettes ;
- Dotations aux pouvoirs publics ;
- Moyens des services ;
- Interventions publiques.

La nomenclature actuelle des dépenses d'équipement se répartie en trois (03) titres. Ces titres sont, aussi, répartis en secteurs, sous-secteurs, chapitres et articles. L'article 35 de la loi n° 84-17 prévoit que ces trois titres comportent les rubriques de dépenses ci-après :

- Investissements exécutés par l'État ;
- Subventions d'investissement accordées par l'État ;
- Autres dépenses en capital.

La nomenclature des comptes spéciaux du trésor comporte les cinq (05) catégories suivantes :

- Comptes de commerce ;
- Comptes d'affectation spéciale ;
- Comptes d'avances ;
- Comptes de prêts ;
- Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers.

1.3. Les documents budgétaires :

Les Documents budgétaires sont regroupés essentiellement en cinq (05) catégories :

- Les lois de finances.
- Les décrets de répartition des crédits de fonctionnement.
- les fascicules budgétaires pour le budget de fonctionnement.
- Les décisions portant autorisation de programmes ;
- Les décisions portant crédits de paiement.

Dans ce cadre, les lois de Finances comprennent la LF de l'année ou initiale, la LF complémentaire ou modificative et la loi de règlement budgétaire. La LF dispose de deux parties distinctes, les voies et moyens de l'équilibre financier ainsi que le budget et les opérations financières de l'État. La LF de l'année ne donne que les grandes masses de crédits ouverts par Ministère pour les dépenses de fonctionnement, et par secteur pour les dépenses d'équipement.

La ventilation des crédits de fonctionnement par chapitres est l'œuvre du Gouvernement dans les décrets de répartition. La ventilation détaillée des crédits de fonctionnement par chapitres et articles est établie dans les fascicules budgétaires. Le chapitre reste l'unité de structure du budget tant pour l'autorisation que pour l'exécution.

Les autorisations de programmes (AP) constituent la limite supérieure des dépenses que les ordonnateurs sont autorisés à engager pour l'exécution des programmes d'équipements publics. A la différence des AP, les crédits de paiement (CP) représentent de leur côté la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancés ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programmes.

1.4. Les mouvements de crédits :

Les mouvements de crédits modifient les crédits ouverts par le budget de l'année. Ces mouvements sont autorisés par les dispositions des articles 32, 33, 36 et 38 de la loi n° 84-17 citée précédemment et couvrent les transferts et virements de crédits, considérés comme exception à la règle de spécialité budgétaire.

Le transfert est une rallonge de crédits supplémentaire modifiant le service responsable de l'exécution de la dépense imprévue. La prise en charge des rattachements de crédits est assurée par la provision groupée du budget des charges communes au profit du budget du ministère ayant exprimé d'autres besoins. Le transfert de crédits est pris par décret présidentiel.

Le virement est un mouvement de crédits inter-chapitres au sein du même département ministériel. Il s'agit d'une modification de la destination initiale des crédits prévus par le décret de répartition. A cet effet, la masse des crédits allouée à l'indicatif du ministère est toujours la même. Le virement de crédits est pris par décret exécutif.

SECTION 02 : LE CADRAGE DE LA GOUVERNANCE BUDGETAIRE

La politique budgétaire réunit l'ensemble des mesures prises par les pouvoirs publics, notamment au titre des lois de finances, relatives aux recettes et aux dépenses de l'État visant à atteindre certains équilibres et objectifs macroéconomiques ou encore la régulation du rythme de l'activité économique, moyennant l'utilisation de certains instruments budgétaires permettant d'influer sur la conjoncture économique.

Dans ce cadre, le cadrage de la gouvernance budgétaire en Algérie, à traiter au cours de cette section, sera examiné sur trois aspects, entre autres :

- Cadrage des recettes budgétaires ;
- Cadrage des dépenses d'investissement ;
- Cadrage de l'équilibre budgétaire.

1. Le cadrage des recettes budgétaires :

La politique budgétaire algérienne en matière de recettes est dotée d'un ensemble d'instruments de cadrage relatifs à la fiscalité ordinaire et à la fiscalité pétrolière.

1.1. La fiscalité ordinaire :

La fiscalité ordinaire est constituée d'une série de dispositions prises par les différentes lois de finances et consolidées dans les codes fiscaux. Les mesures fiscales ordinaires affectent le code des impôts directs et taxes assimilés, le code des impôts indirects, le code des taxes sur le chiffre d'affaires, le code de l'enregistrement, le code du timbre et le code des procédures fiscales.

Les codes fiscaux composant le système fiscal algérien comportent des impôts sur les revenus, des impôts sur la dépense et des impôts sur le capital ainsi que des impôts locaux. Le code des impôts directs et taxes assimilés définit notamment les impôts ci-après :

- L'impôt sur le bénéfice des sociétés (IBS), applicable sur le résultat net dégagé par les personnes morales à raison de 19%, 23% et 26% ;
- L'impôt sur le revenu global (IRG), frappe par des taux allant de 0 à 35% les bénéfices industriels et commerciaux, les bénéfices non commerciaux, les revenus agricoles, les revenus de location, les revenus des capitaux mobiliers ainsi que les traitements et salaires ;
- La taxe sur l'activité professionnelle (TAP), appliquée sur le chiffre d'affaires hors taxes selon un taux de 2 ou 3% ;

- L'impôt forfaitaire unique (IFU), applicable sur le chiffre d'affaires réalisé et calculé suivant un taux de 5 ou 12% .

Le code des impôts indirects comporte l'ensemble des dispositions relatives aux :

- Droits de circulation, supportés par les boissons ;
- Droits de garantie, supportés par les métaux précieux.

Le code des taxes sur le chiffre d'affaires fixe les dispositions telles que :

- La taxe sur la valeur ajoutée (TVA), appliquée sur le chiffre d'affaires hors taxes à raison d'un taux de 7 ou 17% ;
- La taxe intérieure de consommation (TIC), supportée par les produits tabagiques, allumettes et certains produits considérés de luxe ;
- La taxe sur les produits pétroliers (TPP), appliquée sur les carburants et lubrifiants importés ou obtenus en Algérie.

Le code de l'enregistrement prévoit des droits fixes, proportionnels ou progressif appliqués sur les actes et mutations à titre onéreux ou gratuit, translatif de propriété, d'usufruit ou de jouissance de biens meubles ou immeuble. A l'inverse, le code de timbre détermine les droits relatifs à l'établissement des papiers destinés aux actes civils et judiciaires tels que les timbres fiscaux de quittance et sur les effets de commerce ¹.

Le code des procédures fiscales montre l'ensemble des droits et obligations du contribuable vis-à-vis de son administration fiscale en l'occurrence, des voies de recours mise à sa disposition pour se prévaloir de ses droits et des moyens que dispose l'administration pour le contrôle de ses déclarations fiscales.

En appoint à la fiscalité ordinaire, les droits de douanes et les revenus des domaines font aussi partie des ressources ordinaires du budget de l'État. Pour cela, le code des douanes définit l'assiette servant à la détermination des droits de douane applicables aux opérations d'importation et d'exportation tandis que la loi de finances fixe les taux y correspondants.

S'agissant des revenus en provenance des domaines, sont régis par les dispositions de la loi n° 90-30 du 1^{er} décembre 1990, modifiée et complétée, portant loi domaniale ainsi que de l'ordonnance n° 08-04 du 1^{er} septembre 2008, modifiée et complétée, fixant les conditions et modalités de concession des terrains relevant du domaine privé de l'État.

¹ Ibrahim HAMMADOU et Ahmed TESSA, *Fiscalité de l'entreprise*, Edition Pages Bleues, Alger, 2011, p 117.

1.2. La fiscalité pétrolière :

La fiscalité pétrolière est régie par les dispositions de la loi n° 05-07 du 28 avril 2005, modifiée et complétée, relative aux hydrocarbures. Pour des besoins de recherche et d'exploitation, le domaine minier national relatif aux hydrocarbures est partagé en quatre (4) zones appelées zones A, B, C, D.

Dans ce cadre, le régime fiscal applicable aux activités de recherche et/ou d'exploitation d'hydrocarbures édicte les impôts et taxes ci-après ¹ :

- Une taxe superficielle non déductible payable annuellement au Trésor public ;
- Une redevance sur la production d'hydrocarbures payable mensuellement à « l'Agence Nationale pour la Valorisation des Ressources en Hydrocarbures (ALNAFT) » ;
- Une taxe sur le revenu pétrolier (TRP) payable mensuellement au Trésor public ;
- Un impôt complémentaire sur le résultat (ICR) payable annuellement au Trésor public ;
- Des droits et taxes non déductible portant sur les actions de transfert relatif aux contrats ou avenants de recherche et/ou d'exploitation y afférents, de torchage, d'utilisation d'eau potable ou d'eau propre pour l'irrigation ainsi que d'émission de gaz à effet de serre.

Succinctement, les recettes provenant de la fiscalité pétrolière peuvent se résumer en la formule suivante :

$$\text{Fiscalité pétrolière} = \text{Taxe superficielle} + \text{Redevance} + \text{Taxe sur le Revenu Pétrolier} \\ + \text{impôt complémentaire sur les résultats} + \text{Droits et taxes}$$

Dans la même optique, toute activité de recherche et/ou d'exploitation d'hydrocarbures peut être exercée par toute personne établie en Algérie ou y disposant d'une succursale, ou organisée sous toute autre forme lui permettant d'être sujet fiscal et ce, après l'obtention d'un contrat de recherche et d'exploitation ou d'exploitation seule, ou titulaire d'une concession de transport par canalisation, bénéficiaire de droits d'exploitation des terrains et des droits annexes ainsi que de droits d'utilisation du domaine maritime ².

¹ Article 83 de la loi n° 05-07 du 28 avril 2005, modifiée et complétée, relative aux hydrocarbures, JORADP n° 50/2005, p 20.

² *Idem*, articles 6 et 7, p 7.

Les procédures nécessaires à l'octroi des droits cités ci-dessus sont conférées à l'agence nationale de contrôle et de régulation des activités dans le domaine des hydrocarbures désignée « Autorité de Régulation des Hydrocarbures (ARH) » dans le cas d'une concession de transport par canalisation et à l'ALNAFT dans le cas d'un contrat de recherche et/ou d'exploitation d'hydrocarbures.

Sur le plan fiscal, l'ARH veille notamment à l'application des pénalités et amendes payables au Trésor public en cas de constatation d'infractions aux lois et règlements applicables aux activités d'hydrocarbures et à la conclusion des contrats de concession de transport par canalisation. Quant à l'ALNAFT est chargée de la conclusion des contrats de recherche et/ou d'exploitation d'hydrocarbures, de la détermination et de la collecte de la redevance et de son reversement au Trésor public ¹.

Le montant de la redevance mensuelle, est égal à la quantité d'hydrocarbures extraite du périmètre d'exploitation, exprimée en baril équivalent pétrole (b.e.p), multipliée par le taux de redevance applicable à la zone concerné et à la tranche. Les taux de la redevance varient entre 5 et 23 %.

Par ailleurs, la taxe superficielle annuelle est calculée sur la base de la superficie du périmètre par kilomètre carré (km²), objet du contrat de recherche et d'exploitation d'hydrocarbures, à la date d'échéance de chaque paiement. Les montants varient en fonction des zones et des années entre 4.000 DA/an et 800.000 DA/an.

De plus, la taxe sur le revenu pétrolier (TRP), pour un mois donné, est le produit du revenu pétrolier au taux de la TRP approprié, variant entre 30 et 70 %. Le revenu pétrolier est égal à la valeur de la production annuelle des hydrocarbures de chaque périmètre d'exploitation, moins les déductions autorisées par la loi sur les hydrocarbures.

Dans le même cadre, chaque personne participant au contrat est soumise à un impôt complémentaire sur le résultat (ICR) fixé à un taux de 30% selon les termes et conditions en vigueur à la date du paiement et aux taux d'amortissement prévus par la même loi.

S'ajoutant à la redevance, la taxe superficielle, la taxe sur le revenu pétrolier et l'impôt complémentaire sur le résultat, d'autres droits et taxes applicables aussi sur les activités de recherche et/ou d'exploitation des hydrocarbures.

¹ Articles 13 et 14 de la loi n° 05-07 du 28 avril 2005, p 10.

2. Le cadrage des dépenses d'investissement :

Depuis l'année 2000 à ce jour, les pouvoirs publics ont mis en place quatre programmes de cadrage des dépenses d'investissements publics couvrant les périodes « 2001-2004 », « 2005-2009 », « 2010-2014 » et « 2015-2019 ».

2.1. Le programme de soutien de la relance économique « 2001-2004 » :

Complémentairement aux programmes normaux inscrits annuellement, le programme de soutien de la relance économique (PSRE) a été institué en 2001, ayant pour objectif la relance de l'investissement public. Au plan opérationnel, les projets prévus sont inscrits en mode gestion centralisé ou déconcentré, exécutés par l'intermédiaire des entités ministérielles décentralisées ou déconcentrées ou encore des organismes publics recevant des transferts.

Le PSRE obéit aux mêmes règles de gestion que le programme normal, mais les crédits de paiements ne tombent pas en exercice clos et sont abrités dans un compte d'affectation spéciale créé à cet effet sous n° 302-108 intitulé « Compte de gestion des opérations d'investissements publics inscrites au titre du programme de soutien à la relance ». Les modalités de fonctionnement ce compte sont décrites par le décret exécutif n° 02-145 du 9 mai 2002.

Le PSRE est un programme d'investissement de dimension modeste comparativement aux programmes pris durant les années 2005-2015. L'enveloppe initiale de ce programme s'élevant à 525 millions DA (l'équivalent de près 7 milliards de dollars) devait être décaissée pendant la même période « 2001-2004 ». Globalement, Le PSRE vise trois objectifs ¹ :

- Réduction de la pauvreté ;
- Création de l'emploi ;
- Préservation des équilibres régionaux et redynamisation des espaces ruraux.

En 2004, la Banque Mondiale a évalué le PSRE dans son rapport « A la recherche d'un investissement public de qualité », lequel a révélé les insuffisances suivantes ² :

- Un impact modeste sur la croissance, un accroissement de 1 % en moyenne par an ;
- Les emplois créés ont été temporaires ;
- Les importations ont augmenté plus rapidement que les exportations ;
- Le qualité des projets et de la préparation technique du personnel ont été faible en général ;

¹ Banque Mondiale (2007), *Rapport n° 36270-DZ A la recherche d'un investissement public de qualité*, p 4.

² *Idem.*

- L'urgence accompagnant l'étude et l'inscription des projets ;
- Les projets retenus ont été extrêmement coûteux.

2.2. Le programme complémentaire de soutien de la croissance « 2005-2009 » :

Additivement au PSRE, le programme complémentaire de soutien de la croissance (PCSC) mis en place en 2005 serait exécuté durant la période « 2005-2009 ». La gestion du PCSC obéit aux mêmes règles de celle du PSRE mais ses recettes et ses dépenses sont imputées à l'indicatif du compte d'affectation spéciale ouvert à cet effet sous n° 302-120 intitulé « Compte de gestion des opérations d'investissements publics inscrites au titre du programme complémentaire de soutien de la croissance ». Les modalités de fonctionnement ce compte sont définies au titre du décret exécutif n° 05-403 du 17 octobre 2005.

En parallèle au PSRE, le PCSC est un programme d'investissement de grande envergure. Comparé aux crédits alloués au titre de la période « 2001-2004 », la consistance financière du PCSC est largement supérieure de celle du PSRE. L'enveloppe budgétaire initiale consacrée au PCSC s'élevant à 4 203 milliards DA (environ 55 milliards de dollars) ¹ a plus que doublé, passant à 8 705 milliards DA (près de 114 milliards de dollars) ².

Dans ce sillage, le programme d'investissement retenu pour la période allant de 2005 à 2009, se focalise principalement autour des objectifs suivants ³ :

- Rééquilibrage territorial à travers le développement et la modernisation du réseau routier et ferroviaire ;
- Amélioration des conditions de vie du citoyen en matière notamment d'habitat et d'accès aux soins ;
- Prise en charge des besoins croissants en matière d'éducation nationale, d'enseignement supérieur et de formation ;
- Desserrement de la contrainte en matière de ressources en eau ;
- Développement et modernisation du service public.

En termes d'évaluation, la note de présentation de la loi de finances pour l'exercice 2014 montre un faible rythme d'avancement des projets inscrits au titre du PCSC 2005-2009, soit un reliquat à fin 2009 établi à près de 9.700 milliards de DA représentant le programme en cours de réalisation de tous les secteurs.

¹ Algérie (2005), *Rapport national sur les objectifs du millénaire pour le développement*, p 13.

² Banque Mondiale (2007), *Rapport n° 36270-DZ, Op. cit.*, p 4.

³ Ministère des finances, *Note sur le PCSC et la loi de finances complémentaire pour 2005*, 17 juillet 2005, p 4.

2.3. Le programme de consolidation de la croissance économique « 2010-2014 » :

Le 24 mai 2010, le Conseil des Ministre a examiné et adopté le programme d'investissement public qui s'exécuterait sur la période « 2010-2014 », dénommé programme de consolidation de la croissance économique (PCCE) ¹.

Les règles de gestion de ce programme quinquennal se ressemblent à celles des programmes antérieurs mais les crédits y afférents sont abrités dans un compte d'affectation spéciale réservé spécialement à cet effet n° 302-134, portant l'intitulé « Compte de gestion des opérations d'investissements publics inscrites au titre du programme de consolidation de la croissance économique 2010-2014 ». Les modalités de son fonctionnement sont décrites au sein du décret exécutif n° 10-151 du 17 juin 2010.

L'enveloppe budgétaire consacrée au PCCE est de l'ordre de 21.214 milliards de DA (ou l'équivalent de 286 milliards de dollars). Ce programme d'investissement s'inscrit dans le cadre du parachèvement des grands projets en cours de réalisation, notamment dans les secteurs du rail, des routes et de l'eau, pour un montant de 9.700 milliards DA (équivalent à 130 milliards de dollars) ainsi que l'engagement de nouveaux projets pour un montant de 11.534 milliards DA (l'équivalent de près de 156 milliards de dollars) ².

Le programme d'investissement pour le quinquennat « 2010-2014 » table la réalisation de six objectifs principaux, à savoir ³ :

- Amélioration du développement humain ;
- Amélioration du service public ;
- Poursuite du développement des infrastructures de base ;
- Développement de l'industrie ;
- Encouragement à la création d'emplois ;
- Développement de l'économie de la connaissance.

L'inconvénient de ce programme réside dans l'importance du « budget de correction » mettant en exergue les défaillances dans l'exécution du plan quinquennal « 2004 - 2009 ». Les surcouts s'expliquent par l'absence de maturation des études des projets et l'insuffisance dans l'élaboration des contrats de réalisation, corollaire des mauvaises négociations.

¹ Présidence de la République, *Communication du Conseil des Ministres*, Algérie, 24 mai 2010.

² *Idem.*

³ *Ibid.*

2.4. Le programme d'appui à la croissance économique « 2015-2019 » :

Le programme quinquennal pour la période « 2015-2019 », s'inscrit dans la continuité des programmes d'investissements antérieurs. Le Conseil des Ministre tenu en date du 07 mai 2014 a préconisé que ce programme doit se préparer en concertation avec tous les acteurs économiques au niveau national et local, de tirer les leçons des expériences passées afin d'améliorer son impact non seulement sur le développement local et humain mais aussi sur le développement d'une économie productive et compétitive ¹.

En effet, les conclusions du Conseil des Ministres tenu en date du 21 mai 2014 précisent que le programme d'investissements publics pour les années 2015 à 2019 devrait se préparer minutieusement, à la l'issue du programme quinquennal « 2010-2014 », définira les ressources financières nécessaires à l'exécution du plan d'action du Gouvernement ².

Sur cette optique, la loi de finances pour l'exercice 2015, a institué un compte d'affectation spéciale n° 302-143 pour abriter les crédits de paiement du programme « 2015-2019 », dénommé « Fonds de gestion des opérations d'investissements publics inscrites au titre du programme d'appui à la croissance économique (PACE) » ³. Les règles de gestion ce compte se ressemblent à celles des comptes précédents.

Ce programme appuie la croissance économique lancée durant la période (2000-2014) notamment dans le cadre du PSRE, PCSC et le PCCE. Ce plan sera destiné à renforcer la résistance de l'économie algérienne aux effets de la crise financière mondiale et à développer une économie compétitive et diversifiée.

A cet égard, la loi de finances pour 2015 s'inscrit dans le cadre des objectifs escomptés par le plan quinquennal « 2015-2019 », entre autres ⁴ :

- Croissance économique sensible avec une plus grande diversification de sa structure ;
- Amélioration de la part des exportations hors hydrocarbures dans les exportations totales ;
- Création d'emplois effectifs ;
- Augmentation de la part des recettes ordinaires dans les ressources budgétaires ;
- Diminution du coût de la dégradation environnementale.

¹ Présidence de la République, *Communication du Conseil des Ministres*, 07 mai 2014.

² Présidence de la République, *Communication du Conseil des Ministres*, 21 mai 2014.

³ Article 121 de la loi n° 14-10 du 30 décembre 2014 portant loi de finances pour 2015.

⁴ Ministère des finances, *Note de présentation du projet de loi de finances pour 2015*, Septembre 2014, p 2.

3. Le cadrage du solde budgétaire et de la dette publique :

Le cadrage du solde budgétaire et de la dette publique requiert l'examen du fonds de régulation des recettes et de la situation résumée des opérations du trésor.

3.1. Le fonds de régulation des recettes :

En raison de des fluctuations du prix du baril de pétrole brut sur le marché mondial, influant directement sur la volatilité des ressources en provenance des exportations, la loi n° 2000-02 du 27 juillet 2000 portant loi de finances complémentaire pour 2000 a institué un fonds de régulation des recettes (FRR) appartenant aux comptes spéciaux du Trésor, plus précisément aux comptes d'affectation spéciale et ce, dans le but de promouvoir l'efficacité de la politique budgétaire par l'atténuation des effets pervers des hydrocarbures.

Tous les pays exportateurs des hydrocarbures saisissent les opportunités offertes des périodes de boom pour créer des fonds de stabilisation comme le FRR, destinés à :

- L'encouragement de l'épargne de l'État dans les périodes de boom des hydrocarbures dans le but de prémunir contre la volatilité des prix des hydrocarbures sur le marché ;
- La stabilisation des dépenses publiques par des ressources de financement qui s'étalent sur un horizon à moyen terme ;
- L'investissement du surplus dégagé.

En parallèle, la création des fonds de stabilisation permettra de faire face aux chocs pétroliers mais aussi de répondre à la théorie du « syndrome hollandais », montrant les effets macroéconomiques négatifs du boom du secteur pétrolier « *Substitution des importations à la production des biens de consommation, volatilité des recettes fiscales, faible intégration de cette industrie dans le reste de l'économie et impacts négatifs des revenus tirés de l'exploitation pétrolière sur la qualité de la gouvernance et des institutions* »¹.

En effet, le Fonds de régulation des recettes (FRR) abrite les montants accumulés engendrés des conjonctures de boom pétrolier qui peuvent²:

- Financer le déficit budgétaire dans les cas où les recettes d'hydrocarbures sont inférieures aux prévisions budgétaires ;
- Réduire l'encours de la dette nationale.

¹ Benoit MASSUYEAU et Delphine DORBEAU-FALCHIER, « Gouvernance pétrolière au Tchad : la loi de gestion des revenus pétroliers », *Revue Afrique contemporaine*, 2005, vol. 4, n° 216, p 140.

² FMI (2006), *Rapport n° 05/52 Algérie, questions choisies*, p 14.

En revanche, la richesse en provenance des ressources naturelles peut influencer d'une manière négative sur la politique budgétaire et être l'origine de son échec. Cette situation est connue sous le nom « la malédiction des ressources »¹. Pour y remédier, le décret exécutif n° 02-67 du 6 février 2002 modifié et complété par le décret exécutif n° 06-397 du 12 novembre 2006 détermine les modalités de fonctionnement du compte d'affectation spéciale n° 302-103 portant FRR et confère sa gestion au Ministre chargé des finances.

Comme les autres comptes d'affectation spéciale déjà créés, le FRR comporte des lignes de recettes et de dépenses. En recettes, ce compte retrace les plus-values résultant du niveau supérieur de la fiscalité pétrolière recouvrée par rapport aux prévisions inscrites au titre de la loi de finances ou encore les avances de la Banque d'Algérie destinées à la gestion active de la dette extérieure et toutes autres recettes liées à son fonctionnement.

Par ailleurs, le FRR en dépenses, est chargé de financer le déficit du trésor et de réduire la dette publique, sans que le solde du fonds ne puisse être inférieur à 740 milliards de DA, un seuil minimal considéré comme contrainte budgétaire depuis la révision de 2006.

A partir de 2008, et face à l'accroissement de la demande sociale, le prix de référence fiscale servant de base à l'élaboration du budget de l'État serait porté de 19 à 37 \$². En conséquence, le FRR se voit encore en tant que instrument de régulation des prévisions de recettes, permettant notamment de combler l'instabilité des prix des hydrocarbures.

L'analyse de la performance dudit compte demeure subordonnée à l'atteinte des objectifs escomptés à savoir, la couverture du déficit du trésor induit de la baisse des recouvrements de la fiscalité pétrolière en référence au niveau estimé au titre de la loi de finances et de réduire l'endettement public sous réserve du respect de la contrainte budgétaire de conserver un niveau minimum de disponibilités de 740 milliards de DA.

Ce mécanisme revêt des avantages et des inconvénients. Les projections de dépenses estimées sur un prix sous-évalué de référence fiscale du baril de pétrole, constitue un moyen de compression de dépenses et d'une politique budgétaire prudentielle. L'inconvénient du FRR réside dans le fait que les prévisions prudentielles accroissent la marge de manœuvre du pouvoir exécutif et détruisent la transparence dans la gestion budgétaire.

¹ William TOMPSON, « Un Venezuela du froid ? La malédiction des ressources et la politique russe », *Revue de la politique étrangère*, 2007, n° 4, p 114.

² Ministère des finances (2008), *Note de présentation du projet d'ordonnance portant loi de finances complémentaire pour 2008*, p 6.

3.2. La situation résumée des opérations du trésor (SROT) :

La situation résumée des opérations du Trésor (SROT) est un document comptable de synthèse, reflétant la photographie d'exécution de la loi de finances et du financement du solde y résultant. L'établissement de cette situation incombe à la charge de la Direction Générale du Trésor (DGT) relevant du Ministère des Finances.

La structure de la SROT comporte deux parties, la partie haute pour l'exécution des lois de finances et la partie basse pour le financement. D'une manière synoptique, l'architecture de la SROT se présente comme suit ¹:

Partie 1. Exécution des lois de finances

- + Recettes budgétaires
 - ✓ Fiscalité pétrolière
 - ✓ Ressources ordinaires
- Dépenses Budgétaires
 - ✓ Fonctionnement
 - ✓ Équipement
- = Solde budgétaire
- + Solde des comptes d'affectation
- = Solde opérations budgétaires
- + Interventions du Trésor
- = **Solde Global du Trésor**

Partie 2. Financement

- Financement bancaire
- Financement non bancaire
- Prélèvements du fonds de régulation des recettes
- Emprunts extérieurs

La SROT est alimentée par des données issues de la comptabilité de caisse par laquelle les opérations de recettes et de dépenses sont enregistrées respectivement au moment de leur encaissement et décaissement. La méthodologie suivie dans son élaboration retrace celle préconisée par le Manuel de statistiques de finances publiques (MSFP) ², du Fonds monétaire international (FMI) publié en 1986 et modifié en 2001.

¹ Ministère des Finances, *Situation résumée des opérations du Trésor*, 2014.

² FMI, *Manuel de statistiques de finances publiques*, 2001, p 4.

Les données de la SROT ne peuvent inclure que les opérations du budget de l'État autorisées préalablement par la loi de finances. Les subventions accordées aux collectivités locales et aux établissements publics à caractère administratif (EPA) sont considérées dépensées en leur totalité. S'agissant de leurs ressources propres, ne sont pas comptabilisées dans la SROT car ne sont pas budgétisées initialement au titre de la loi de finances.

Par ailleurs, la SROT affiche le solde global du Trésor qui représente l'excédent des dépenses sur les recettes. Ce déficit budgétaire doit être comblé par un financement bancaire ou non, ou par un prélèvement du fonds de régulation des recettes ou encore moyennant le recours à l'emprunt extérieur. La détermination du solde global du trésor contribue à contrôler le besoin de financement de l'État à l'effet de couvrir le solde des opérations budgétaires et les interventions du trésor¹.

La classification des recettes et des dépenses dans la SROT diffère de celle recommandée dans le manuel de statistique de finances publiques du FMI de 1986 ou 2001. Les recettes sont classées selon leur provenance (Fiscalité pétrolière et fiscalité ordinaire). Les dépenses ne sont pas classées clairement par unité organisationnelle et par nature économique. La classification par institution est utilisée par l'Office National de la Statistique (ONS) pour élaborer les comptes nationaux selon le système de comptabilité nationale (SCN) de 1993².

La SROT se base sur le système de gestion plutôt que sur le système d'exercice. Les opérations sont enregistrées selon une double comptabilité, une comptabilité budgétaire et une comptabilité générale du trésor³:

- La comptabilité budgétaire définit les modalités d'exécution des crédits à l'effet de permettre de communiquer en temps réel les montants engagés et/ou mandatés par ligne budgétaire ;
- La comptabilité générale de l'État décrit les opérations budgétaires et de trésorerie à l'effet de permettre de communiquer les montants totaux d'exécution des opérations de l'État.

Par ailleurs, comme en comptabilité financière qui s'applique sur le secteur économique, les transactions sont comptabilisées à la valeur du marché au moment de leur survenance. La collecte de ces données nécessaires à l'élaboration de la SROT est assurée par l'Agence Comptable Centrale du Trésor (ACCT).

¹ Banque d'Algérie (2015), *Rapport 2014 Évolution économique et monétaire en Algérie*, p. 70.

² Ministère des finances (2009), *Cadre de référence des finances publiques*, p. 3.

³ *Idem*, p. 5.

SECTION 03 : STRUCTURE ET TENDANCES DE LA GOUVERNANCE BUDGETAIRE

La gouvernance de la politique budgétaire en Algérie est influencée par une série d'indicateurs macroéconomiques et financiers, contribuant au cadrage des différentes lois de finances prises au fil du temps. La lisibilité de l'évolution des recettes et des dépenses budgétaires nécessite un suivi statique et dynamique des variations budgétaires non seulement en volume mais aussi en pourcentage moyennant l'utilisation des ratios.

Pour y répondre, cette section traitera la structure et les tendances de la gouvernance budgétaire algérienne pour la période « 2000-2014 », selon trois catégories d'indicateurs :

- Agrégats servant à l'élaboration des lois de finances ;
- Analyse des ratios de structure budgétaire ;
- Analyse des ratios de synthèse budgétaire.

1. Les agrégats servant à l'élaboration des lois de finances :

Ces agrégats étudient le comportement du cadrage macroéconomique et budgétaire ainsi que la situation du fonds de régulation des recettes.

1.1. Le cadrage macroéconomique des lois de finances :

La préparation du projet de la loi de finances pour une année considérée se base sur l'évolution des agrégats macroéconomiques notamment ci-après :

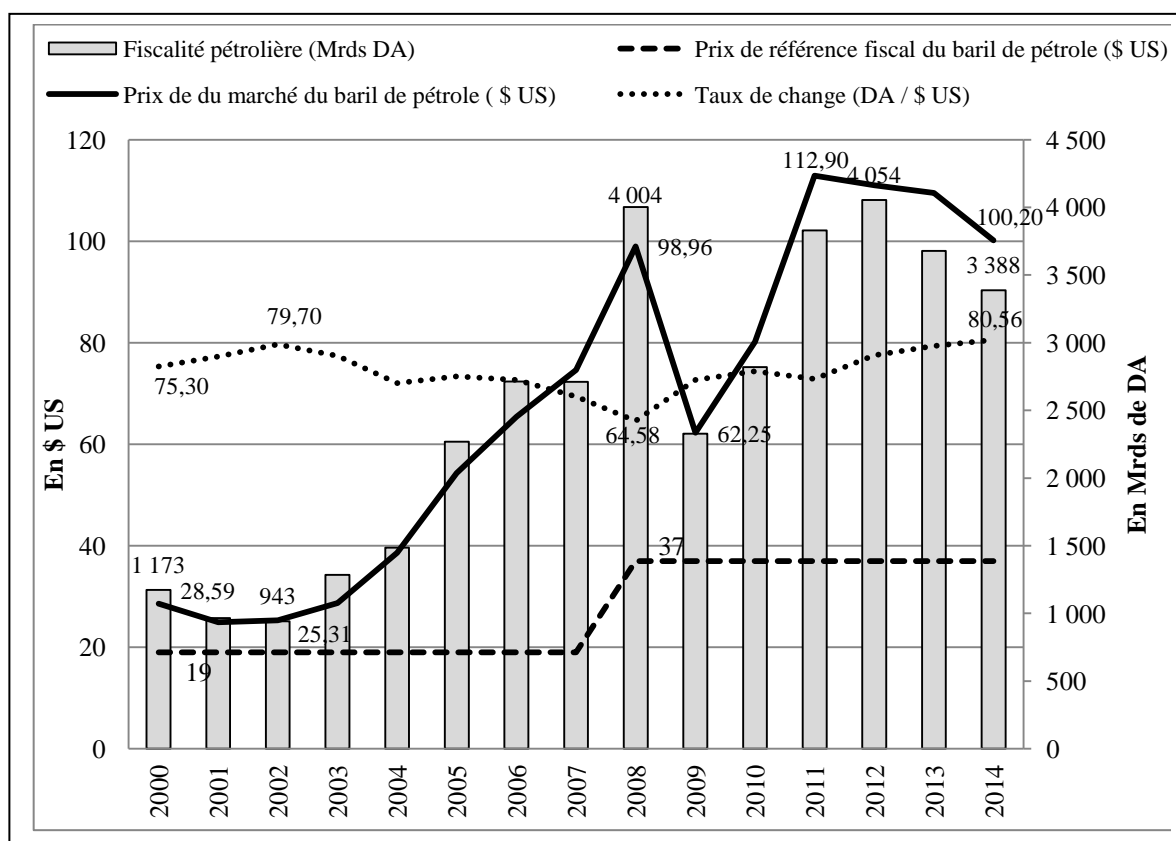
- Le prix de référence fiscal du baril de pétrole brut ;
- Le prix du marché du baril de pétrole brut ;
- La parité monétaire dinar - dollar américain ;
- Le volume des importations de marchandises et des exportations d'hydrocarbures ;
- La croissance économique globale ;
- La variation de l'indice des prix à la consommation.
- La fiscalité pétrolière et les réserves de change.

Dès l'intervention de la loi de finances complémentaire pour 2008, le prix de référence fiscal du baril de pétrole brut est maintenu à 37 \$ US. Avant la LFC 2008, le prix de référence fiscal du baril de pétrole brut était à 19 \$US¹.

¹ Ministère des finances (2014), *Note de présentation du projet de loi de finances pour 2015*, p 2.

Durant la période (2000-2014), le PIB de l'Algérie est multiplié fois quatre passant de 4.023 Mrds de DA en 2000 à 17.205 Mrds de DA en 2014 (Soit ; + 13.182 Mrds de DA). Le taux moyen de la croissance et de l'inflation pour la période étudiée sont près de 4% ¹. Les exportations sont passées de 21 à 58 Mrds de \$ et les importations ont progressé de 9 à 58 Mrds de \$. L'évolution des principaux agrégats macroéconomiques servant notamment au calcul de la fiscalité pétrolière pour la période étudiée se résume dans le tableau ci-après :

Figure n° 12 : Évolution du cadrage macroéconomique des lois de finances



Source : Élaborée par le chercheur sur la base des données des lois de finances et des rapports de la Banque d'Algérie, de l'ONS et de la DGPP.

Le graphique montre que le niveau de la fiscalité pétrolière est subordonné aux cours du baril de pétrole brut. En 2012, la fiscalité pétrolière a atteint son optimum avec près de 4 054 Mrds de DA lorsque le prix moyen du marché du baril était à 111 \$. L'excédent de la fiscalité pétrolière par rapport au prix de référence fiscal représente la plus value affectée au fonds de régulation des recettes (FRR).

¹ ONS (2014), *Annuaire statistique de l'Algérie*, n° 30, p.467.

1.2. Le cadrage budgétaire des lois de finances :

L'évolution des réalisations de recettes et des dépenses budgétaires durant les exercices (2000-2014) se résume dans le tableau cité ci-dessous.

Tableau n° 6. Évolution du cadrage budgétaire des lois de finances

Unité : En Milliards de DA							
Années	Ressources ordinaires	Fiscalité pétrolière	Recettes budgétaires	Dépenses de Fonctionnement	Dépenses d'équipement	Dépenses budgétaires	Solde budgétaire
2000	365	720	1 085	839	339	1 178	-93
2001	488	841	1 329	799	522	1 321	8
2002	595	916	1 511	976	575	1 551	-40
2003	624	836	1 460	1 123	567	1 690	-230
2004	652	862	1 514	1 251	641	1 892	-378
2005	724	899	1 623	1 245	807	2 052	-429
2006	840	916	1 756	1 438	1 015	2 453	-697
2007	883	973	1 856	1 673	1 435	3 108	-1 252
2008	1 180	1 715	2 895	2 290	2 025	4 315	-1 420
2009	1 348	1 927	3 275	2 255	2 284	4 539	-1 264
2010	1 555	1 501	3 056	2 736	2 749	5 485	-2 429
2011	1 945	1 529	3 474	3 945	3 404	7 349	-3 875
2012	2 285	1 519	3 804	4 691	2 390	7 081	-3 277
2013	2 279	1 616	3 895	4 131	1 892	6 023	-2 128
2014	2 330	1 578	3 908	4 494	2 501	6 995	-3 087

Source : Élaboré par le chercheur sur la base des données de la Banque d'Algérie et de la DGPP pour la période concernée.

La croissance des recettes budgétaires se justifie par l'accroissement des produits de la fiscalité pétrolière et de la fiscalité ordinaire. La hausse dépenses d'équipement s'explique par la mise en œuvre des programmes d'investissements publics. L'évolution des dépenses de fonctionnement est due essentiellement à l'accroissement des dépenses de rémunérations du personnel des institutions et administrations publiques.

1.3. Les tendances du solde du fonds de régulation des recettes :

L'évolution de la situation du fonds de régulation des recettes (FRR) pour la période allant de 2000 à 2014 se récapitule dans le tableau cité ci-après.

Tableau n° 7. Tendances du fonds de régulation des recettes « 2000-2014 »

Années	Solde année précédente	Plus value sur fiscalité pétrolière	Unité : En Milliards de DA						
			Recettes	Principal dette publique prélevé	Remboursement avances Banque d'Algérie	Financement du déficit du trésor	Dépenses	Solde	Solde / PIB
2000	-	453	453	221	-	-	221	232	5,8
2001	232	124	356	184	-	-	184	172	4,1
2002	172	27	198	170	-	-	170	28	0,6
2003	28	449	477	156	-	-	156	321	6,2
2004	321	623	944	223	-	-	223	722	11,9
2005	722	1 369	2 091	248	-	-	248	1 843	24,6
2006	1 843	1 798	3 641	618	-	92	710	2 931	34,6
2007	2 931	1 739	4 670	314	-	532	846	3 823	40,7
2008	3 216	2 288	5 504	465	608	758	1 224	4 280	38,9
2009	4 280	401	4 681	-	-	364	364	4 316	42,4
2010	4 316	1 318	5 635	-	-	792	792	4 843	40,4
2011	4 843	2 300	7 143	-	-	1 761	1 761	5 382	36,9
2012	5 382	2 535	7 917	-	-	2 283	2 283	5 634	34,8
2013	5 634	2 062	7 696	-	-	2 132	2 132	5 564	33,4
2014	5 564	1 811	7 375	-	-	2 966	2 966	4 409	25,6
Total		19 298		2 600	608	11 681	14 281	5 016	

Source : Élaboré par le chercheur sur la base des données de la DGPP.

Depuis sa création en 2000 jusqu'à la fin de 2014, les plus values générées de la fiscalité pétrolière du FRR s'élevant à 19.298 Mrds de DA, ont couvert une dépense globale de 14.281 Mrds de DA. Les débits opérés sur la période (2000-2014), se répartissent en 2.600 Mrds de DA au titre du remboursement du principal de la dette publique, 608 Mrds de DA au titre du remboursement des avances de la Banque d'Algérie et 11.681 Mrds de DA au titre de la contribution au financement du déficit du Trésor¹. A fin 2014, le solde du FRR s'est arrêté à 4.409 Mrds de DA, représentant près de 25,6 % du PIB².

¹ Ministère des finances (2011), *Note de présentation du projet de loi de finances pour 2012*, p 17.

² DGPP (2015), *Situation du fond de régulation des recettes (FRR) 2000-2014*.

2. Analyse des ratios de structure budgétaire :

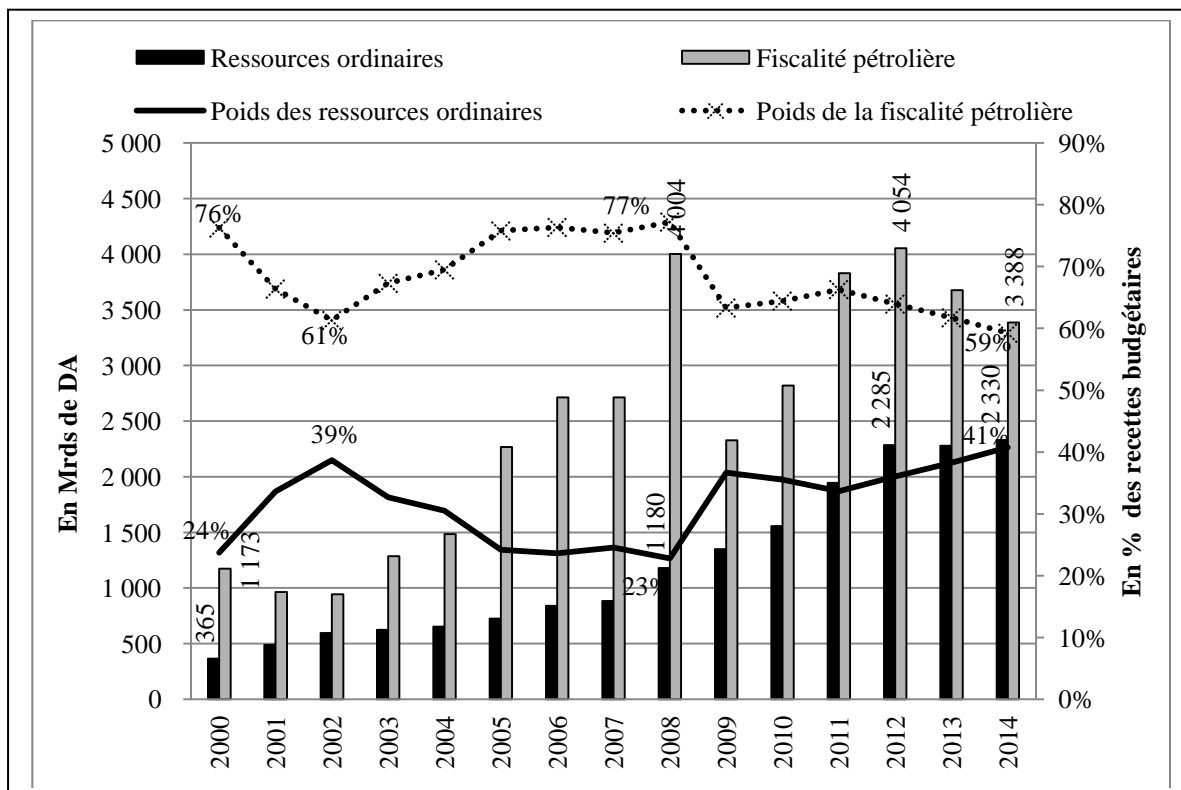
Les ratios de structure budgétaire englobent des ratios se rapportant aux recettes et d'autres relatifs aux dépenses des lois de finances.

2.1. Les ratios de structure se rapportant aux recettes :

Un ratio est un rapport qui répond à une question précise ; « Qu'est-ce-que l'on cherche à savoir ? ». C'est en fonction de la question posée que le rapport va se structurer entre le (ou les) élément(s) du numérateur et du dénominateur pour avoir la réponse recherchée. Le ratio peut s'exprimer en pourcentage ou en valeur (Nombre de jours...etc.)¹.

La figure citée ci-après résume l'évolution du poids des ressources ordinaires et de la fiscalité pétrolière au total des recettes budgétaires durant les années « 2000-2014 ».

Figure n° 13. Poids de la fiscalité pétrolière et des ressources ordinaires « 2000-2014 »

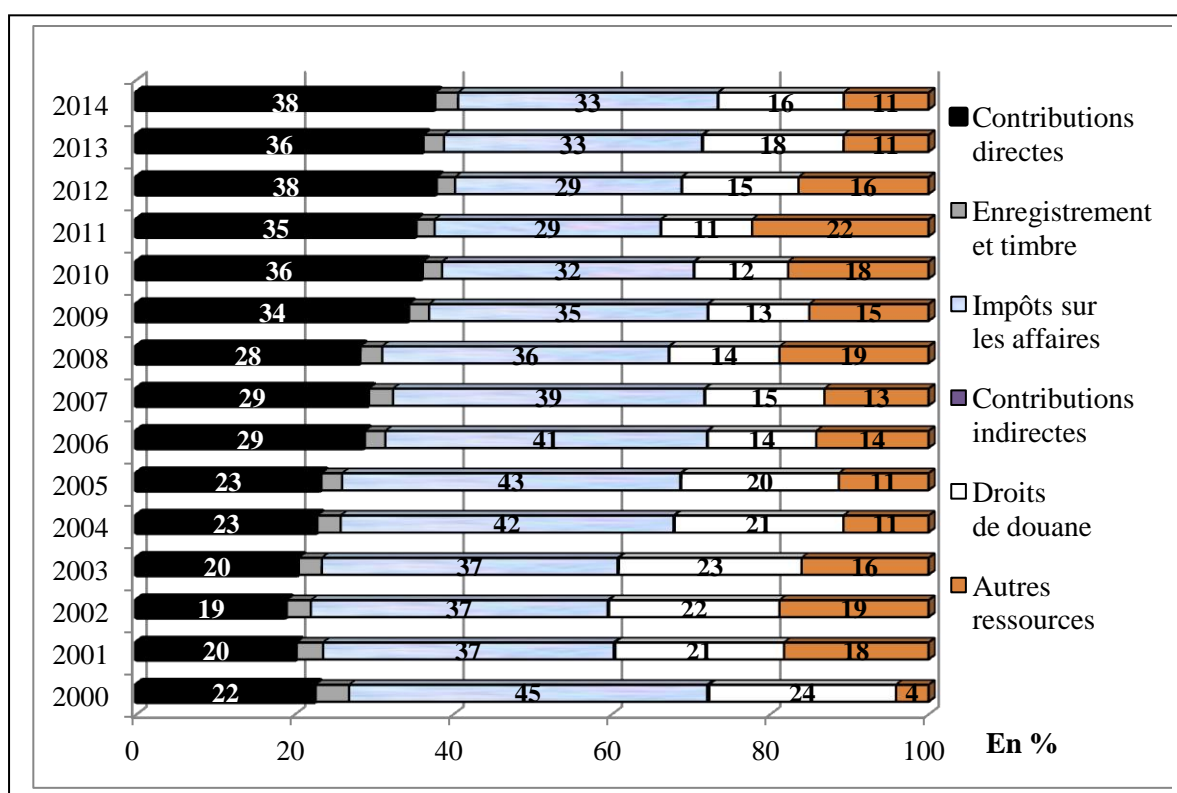


Source : Élaboré par le chercheur sur la base des données de la Banque d'Algérie.

¹ Pierre CABANE, *L'essentiel de la finance à l'usage des managers*, Éditions d'organisation, 5^{ème} édition, 2007, Paris, p. 294.

L'analyse du graphique montre que les ressources ordinaires ont progressé durant les années « 2000-2014 » de 17 points, passant de 24% (365 Mrds de DA) en 2000 à 41% (2.330 Mrds de DA) en 2014 sous l'effet de la croissance des produits des contributions directes, des impôts sur les affaires, des produits de douane et des revenus en provenance des domaines de l'État. En revanche, les ressources ordinaires sont prédominées par les ressources des contributions directes et des impôts sur les affaires. La structure de ces ressources au titre de la période étudiée se résume dans la figure suivante :

Figure n° 14. Structure des ressources ordinaires « 2000-2014 »



Source : Élaborée par le chercheur sur la base des données de la Banque d'Algérie.

Par ailleurs, la variation en volume de la fiscalité pétrolière présente une augmentation de + 2.215 Mrds de DA passant de 1.173 Mrds de DA à 3.388 Mrds de DA. A l'inverse, la part de fiscalité pétrolière a baissé en pourcentage de 17 points de 76% à 59% au titre de la période (2000-2014). Cette situation s'explique par la budgétisation des plus values de la fiscalité pétrolière, générées de la manne pétrolière, sur le fonds de régulation des recettes, présentant un solde à fin 2014 de l'ordre de 4.409 Mrds de DA ¹.

¹ Banque d'Algérie (2015), *Rapport 2014 Évolution économique et monétaire en Algérie*, p. 71.

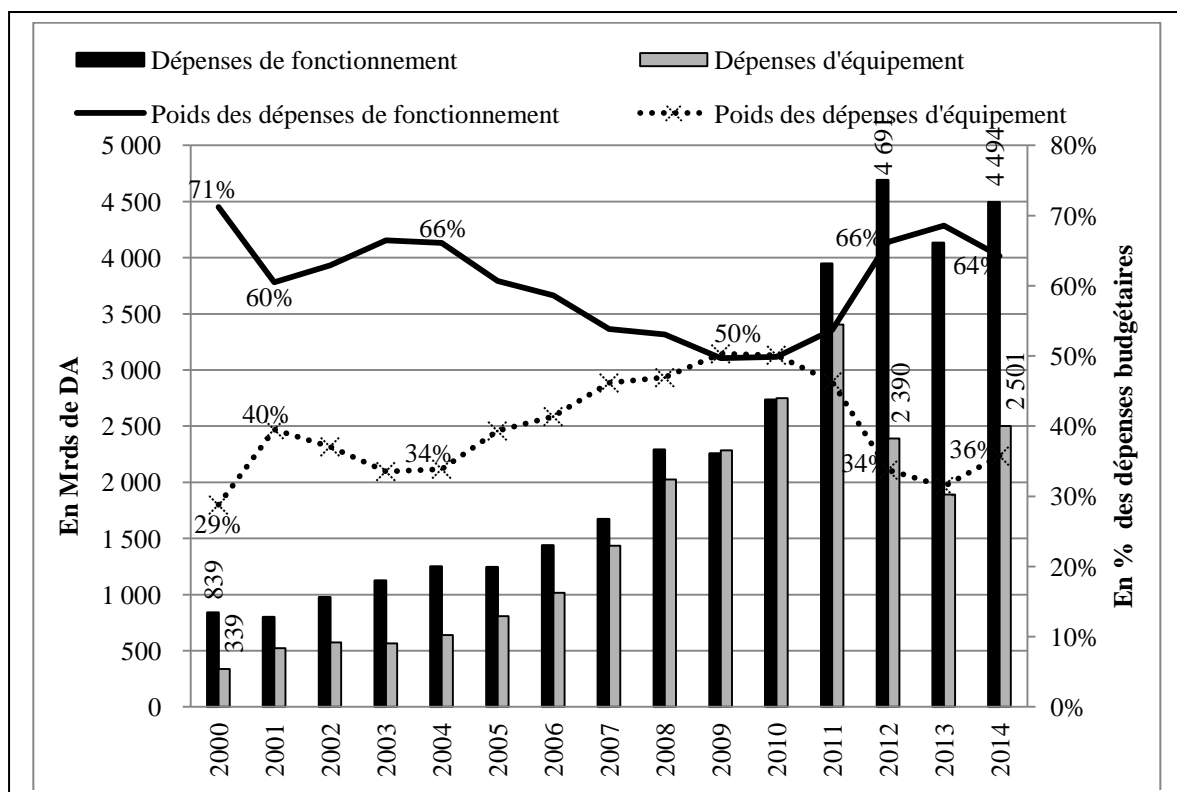
2.2. Les ratios de structure se rapportant aux dépenses :

Les ratios de structure se rapportant aux dépenses en tant que instrument d'analyse budgétaire visent d'une part, à informer les tiers intéressés à connaître certains éléments de la situation financière d'un pays et d'autre part, à établir un diagnostic et un pronostic relatif aux performances de la gestion budgétaire. Les ratios de structure afférents aux dépenses mettent en évidence la structure des emplois de ressources, autrement dit, une simple traduction en pourcentage (%) des éléments de dépenses. Les ratios de structure portant sur les dépenses se subdivisent souvent en deux catégories ¹:

- Ratios exprimant la part des dépenses de fonctionnement ;
- Ratios exprimant la part des dépenses d'équipement.

Les ratios de structure les plus utilisés portent sur les parts des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'équipement. La figure ci-dessous présente l'évolution de ces ratios pour la période couvrant les exercices « 2000 - 2014 ».

Figure n° 15. Parts des dépenses de fonctionnement et d'équipement «2000-2014»



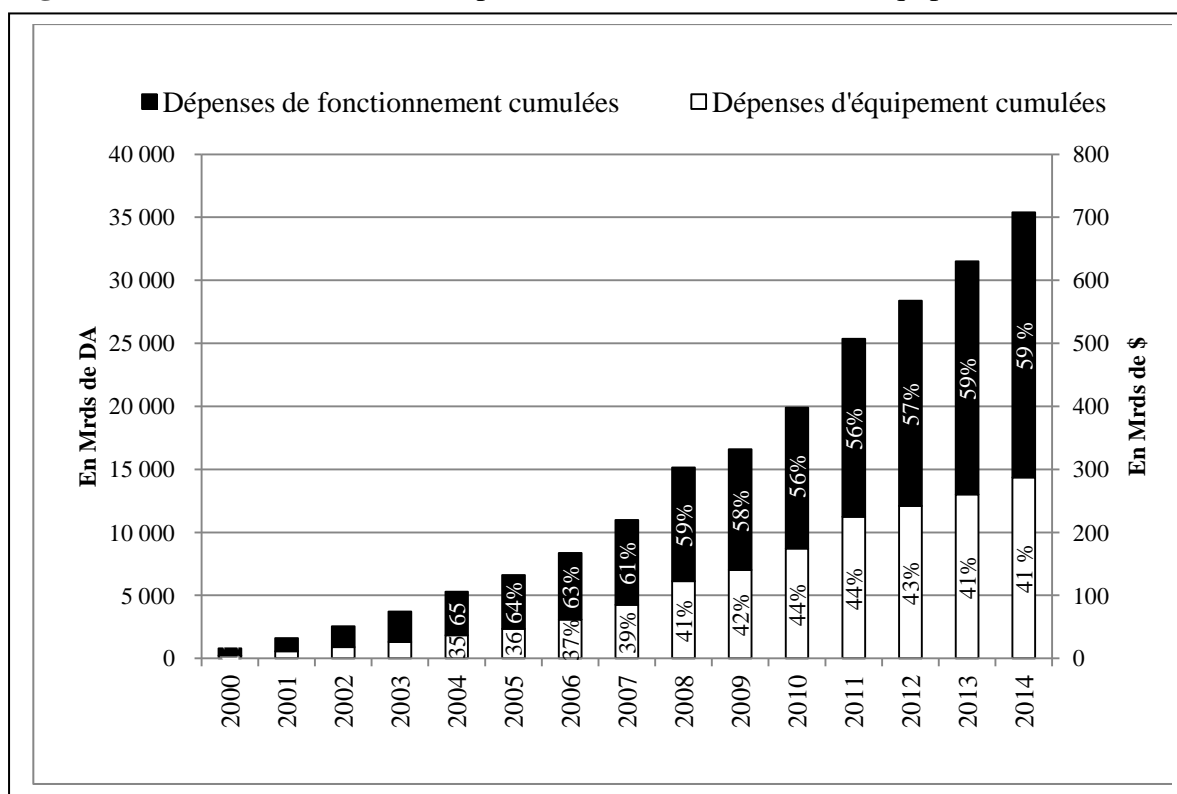
Source : Élaborée par le chercheur sur la base des données de la Banque d'Algérie.

¹ Banque d'Algérie (2015), *Rapport 2014 Évolution économique et monétaire en Algérie*, p. 69.

L'analyse du graphique suscit e montre que la part des dépenses de fonctionnement des dépenses budgétaires globales a baissé durant les exercices « 2000-2014 » de 7 points, passant de 71% en 2000   64% en 2014. En volume, les dépenses de fonctionnement ont progressé de 839 Mrds de DA   4.494 Mrds de DA, sous l'effet notamment de la prise en charge des nouveaux postes budgétaires ainsi que de l'impact des statuts particuliers et régimes indemnitaires induits de l'application du nouveau statut général de la fonction publique.

Inversement, les dépenses d' equiperment ont évolue de 7 points pour la même p eriod, allant de 29% (339 Mrds de DA)   36% (2.501 Mrds de DA) entre les exercices budgétaires 2000 et 2014 sous l'effet de la mise en  oeuvre croissante des programmes d'investissements publics compos es notamment du PSRE « 2001-2014 », du PCSC « 2001-2014 » et du PCCE « 2001-2014 ». La figure ci-dessous présente la structure d'évolution des dépenses cumulées de fonctionnement et d' equiperment au titre des exercices « 2000 - 2014 ».

Figure n o 16. Parts cumulées des dépenses de fonctionnement et d' equiperment «2000-2014»



Source :  labor e par le chercheur sur la base des données de la banque d'Algérie.

Durant la p eriod (2000-2014), l'Algérie a mobilis e près de 708 Mrds de \$ aux dépenses budgétaires, dont 421 Mrds de \$ aux dépenses de fonctionnement et 287 Mrds de \$ aux dépenses d' equiperment, soit des parts respectives de 59% et 41 % des dépenses budgétaires.

3. Analyse des ratios de synthèse budgétaire :

Les ratios de synthèse budgétaire regroupent les recettes et dépenses budgétaires en pourcentage du PIB, les poids du solde budgétaire et du solde global du trésor ainsi que le taux de couverture des dépenses courantes par des recettes courantes.

3.1. Les recettes et dépenses budgétaires en pourcentage du PIB :

Le budget de l'État est une expression chiffrée d'un programme d'action en recettes et en dépenses. Les dépenses budgétaires couvrent les dépenses courantes ou ordinaires connues sous l'appellation « dépenses fonctionnement » et les dépenses non courantes connues sous le nom « dépenses d'équipement »¹. Les recettes budgétaires couvrent les recettes résultant de la fiscalité ordinaire et les recettes budgétisées de la fiscalité pétrolière. S'agissant des recettes non budgétisées, elles sont imputées sur le fonds de régulation des recettes.

Les ratios de synthèse relatifs aux dépenses d'équipement forment leur proportion par rapport au PIB. Cette catégorie de ratios peut abriter divers ratios afférents aux dépenses d'équipement, entre autres :

- Le poids des dépenses d'équipement (Crédits de paiements) ;
- Le poids des dépenses par secteur et sous-secteur ;
- Le poids des dépenses d'équipement consacrées au secteur d'industrie ;
- Le poids des dépenses d'équipement consacrées au secteur d'éducation-formation ;
- Le poids des dépenses d'équipement consacrées au sous-secteur enseignement supérieur ;
- Le poids des subventions aux programmes particuliers ;
- Autres.

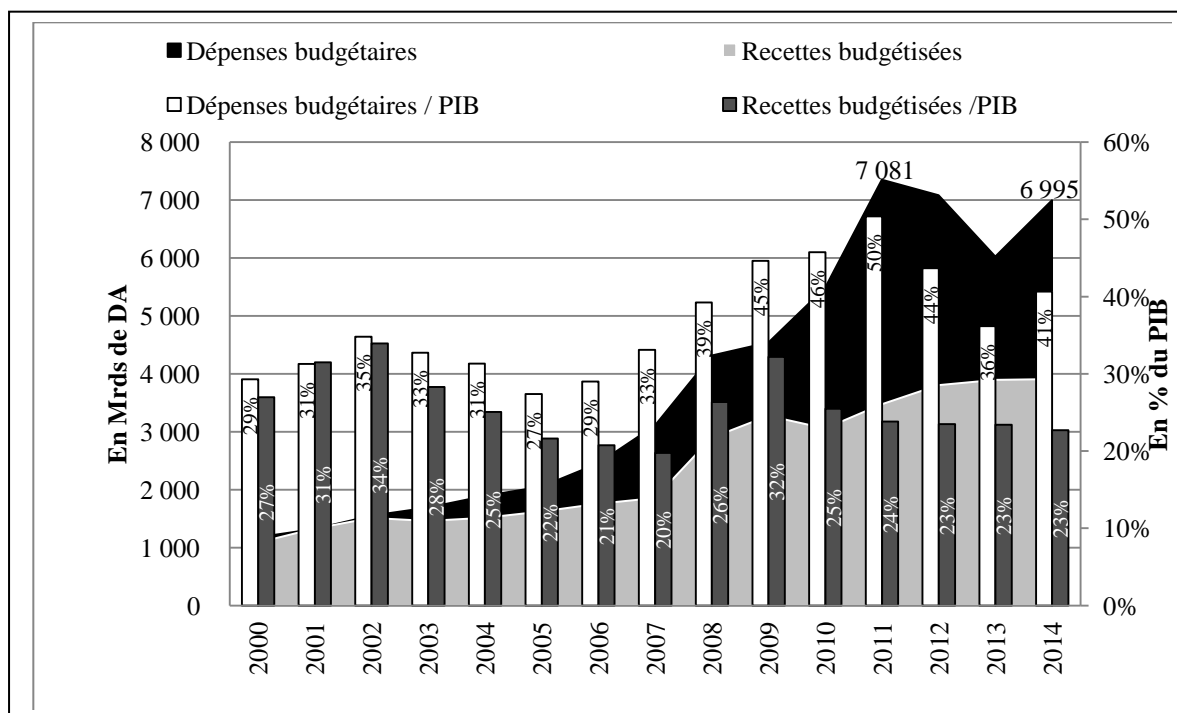
Le montant global des recettes budgétisées a progressé de 1.085 Mrds de DA en 2000 à 3.908 Mrds de DA en 2014 soit + 2.823 Mrds de DA par rapport à l'exercice 2000, dont + 1.965 Mrds de DA provenant des ressources ordinaires et + 858 Mrds de DA en provenance de la fiscalité pétrolière.

Les dépenses budgétaires ont également évolué de 1.178 Mrds de DA à 6.995 Mrds de DA entre 2000 et 2014 (Soit ; + 5.817 Mrds de DA par rapport à l'exercice 2000), dont + 3.655 Mrds de DA découlent des dépenses de fonctionnement et + 2.162 Mrds de DA résultent des dépenses d'équipement.

¹ Achour TANI YAMNA, *L'analyse de la croissance économique en Algérie*, Thèse de doctorat en sciences, Université de Tlemcen, 2013/2014, p. 43.

Pour une bonne lecture, la structure du budget de l'État requiert une analyse des recettes et des dépenses budgétaires par des ratios de synthèse budgétaire libellés en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) ¹. La figure ci-après illustre l'évolution des recettes et dépenses budgétaires en pourcentage du PIB.

Figure n° 17. Recettes et dépenses budgétaires en pourcentage du PIB « 2000-2014 »



Source : Élaborée par le chercheur sur la base des données de la DGPP.

En 2014, les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 4.494 Mrds de DA, représentant 41% du PIB, en augmentation de + 3.655Mrds de DA par rapport à l'exercice 2000 auquel les dépenses de fonctionnement sont situées à 839 Mrds de DA, soit 29% du PIB. Durant la période (2000-2014), les dépenses d'équipement ont également connu une augmentation de + 2.162 de DA, passant de 339 Mrds de DA en 2000, soit 8% du PIB à 2.501 Mrds de DA en 2014, représentant près de 15% du PIB.

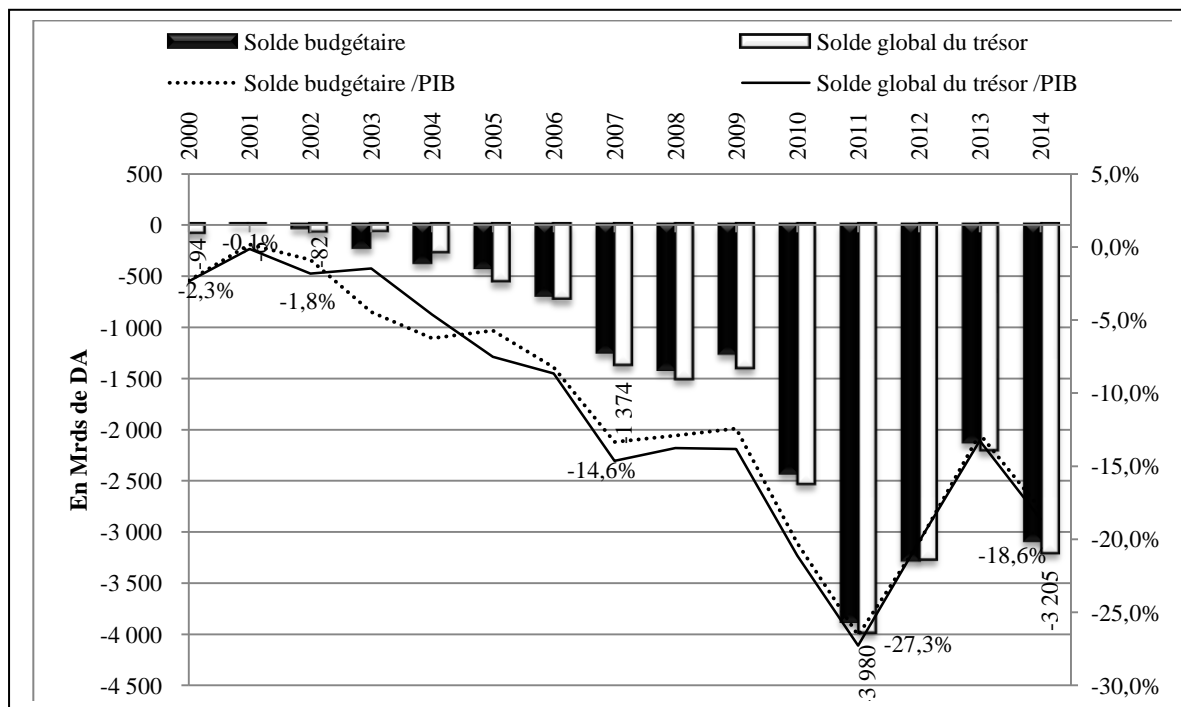
La part des dépenses budgétaires rapportées au PIB a progressé de 29% en 2000 à 41% en 2014 alors que la part des recettes budgétisées a baissé de 27% à 23% pour la même période. En 2011, la part des recettes budgétisées représente près de la moitié celle des dépenses budgétaires. Les recettes budgétisées et les dépenses budgétaires rapportées au PIB ont atteint leur optimum respectivement en 2002 (34%) et en 2011 (50%).

¹ Achour TANI YAMNA, *Op. cit.*, p. 48.

3.2. Le poids du solde budgétaire et du solde global du trésor :

Le solde budgétaire est calculé par différence entre les recettes budgétisées et les dépenses budgétaires. Il peut être positif ou négatif. Le solde global du trésor rassemble le solde budgétaire, le solde des comptes d'affectation spéciale et les interventions du trésor. La figure ci-après illustre l'évolution des poids du solde budgétaire et du solde global du trésor rapportés au PIB, au titre des exercices de 2000 à 2014.

Figure n° 18. Poids du solde budgétaire et du solde global du trésor



Source : Élaboré par le chercheur sur la base des données de la DGPP.

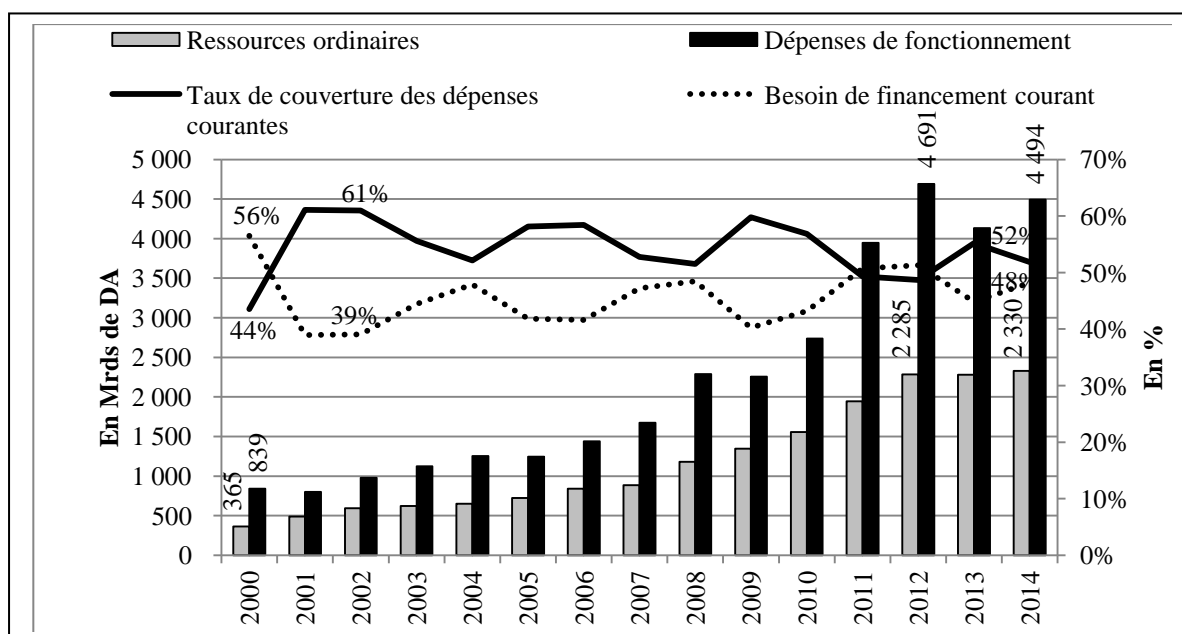
Au titre de la période (2000-2014), la SROT affiche un solde budgétaire que s'est aggravé de - 2,3% à - 17,9% du PIB et un solde global du trésor passant de - 2,3% à - 18,6% du PIB. En 2011, le solde budgétaire et le solde global du trésor ont atteint respectivement leur optimum par des taux avoisinant respectivement 26,6% et 27,3% du PIB. Cette situation s'explique par l'évolution de la part solde du FRR par rapport au PIB, passant de 5,8% à 25,6% respectivement entre 2000 et 2014¹. Ce solde est dû notamment à la manne pétrolière où le prix moyen au marché du baril de pétrole brut a évolué de 28 \$ US à 100 \$ US et du fait de la variation du taux de change dinar-dollar américain de (1 US \$ à 80 Dinars en 2014 au lieu de 1 US \$ à 75 Dinars en 2000).

¹ DGPP (2015), *Situation résumée des opérations du trésor (SROT) 2000-2014*.

3.3. Le taux de couverture des dépenses courantes par des recettes courantes :

Le taux de couverture des dépenses courantes par des recettes courantes reflète le niveau de financement des dépenses de fonctionnement par des ressources ordinaires. Autrement dit, cet indicateur mesure le niveau d'autonomie financière du budget de l'État ¹. De ce fait, les dépenses de fonctionnement (dépenses courantes et répétitives) devraient être couvertes en par des ressources ordinaires (recettes courantes répétitives), à l'effet d'assurer un développement durable et d'éviter la dépendance du budget de l'État aux recettes émanant de la fiscalité pétrolière ². La figure ci-dessous illustre la part de financement des dépenses courantes par des ressources courantes durant la période (2000-2014).

Figure n° 19. Taux de couverture des dépenses courantes par des recettes courantes



Source : Élaboré par le chercheur sur la base des données de la Banque d'Algérie.

A l'issue de l'analyse du graphique présenté ci-dessus, le taux de couverture s'avère relativement faible durant les exercices « 2000 - 2014 ». Les recettes courantes ne couvrent que 44% des dépenses courantes en 2000. En 2014, les dépenses de fonctionnement ont été financées à raison de 52% par des ressources ordinaires. Le déficit du financement est puisé des recettes de la fiscalité pétrolière qui subissent des fluctuations liées au prix du baril de pétrole brut au marché mondial et aux quantités d'hydrocarbures exportées.

¹ Banque d'Algérie (2011), *Rapport 2010 Évolution économique et monétaire en Algérie*, p. 57.

² Robert HERTZOG, « Les ressources publiques sous tension : victimes ou causes de la crise des finances publiques ? », *Revue française d'administration publique*, 2012, vol. 4, n° 144, p. 928.

CONCLUSION DU 4^{ème} CHAPITRE :

La gouvernance budgétaire en Algérie couvre divers aspects liés aux mécanismes juridiques, institutionnels et budgétaires, œuvrant ensemble pour garantir le bon fonctionnement de l'administration publique et réduire l'asymétrie d'information entre les organes de gouvernance à savoir, le Gouvernement, le Parlement et la Cour des Comptes. La politique budgétaire est définie suivant les orientations de la loi n° 84-17 du 07 juillet 1984, modifiée et complétée, relative aux lois de finances.

Il importe de signaler que les dépenses budgétaires sont adoptées par chapitre représentant l'unité de spécialité des crédits par nature économique. Le nombre de chapitres votés au titre de la loi de finances pour 2014 et mentionnés au sein des décrets de répartition des crédits de fonctionnement s'élève à près de 2000 chapitres sans compter ceux des dépenses d'équipement. La dualité des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'équipement constitue un autre handicap de la bonne gouvernance des finances publiques.

Pour rappel, les programmes de cadrage à moyen terme de la politique budgétaire ne constituent qu'une partie des dépenses budgétaires sans intégration des recettes budgétaires. La période (2000-2014) confirme encore ce point de vue, par le lancement de trois principaux programmes qui ne couvrent que les dépenses d'investissement pour les périodes (2001-2004), (2005-2009) et (2010-2014) ainsi que la lecture des lois de finances montre que les autorisations de programmes ne concernent que les dépenses d'équipement.

L'analyse des ratios de structure budgétaire se rapportant aux recettes et aux dépenses pour la période (2000-2014), présente que la part de la fiscalité ordinaire a progressé de 24% en 2000 à 41% en 2015, contre une diminution de la part de la fiscalité pétrolière, de 76% à 59% durant la même période. Par ailleurs, la part des dépenses de fonctionnement a baissé de 71% en 2000 à 64% en 2014, contre une augmentation de la part des dépenses d'équipement de 7 points au titre de la même période.

L'analyse des ratios de synthèse budgétaire montre que le taux de couverture des dépenses courantes (dépenses de fonctionnement) par des recettes courantes (Fiscalité ordinaire) est passé de 44% en 2000 à 52% en 2014. Le solde global du trésor et la dette publique externe étaient en 2000 respectivement - 2,3 % et 47,2% du PIB. En 2014, le solde global du trésor et la dette publique externe ont atteint respectivement - 18,6% et 1,7% du PIB. Au titre de la même période, les réserves de change sont passées de 12 à 179 Mrds de \$.

Chapitre 05

*Conséquences d'application
du système de gouvernance
financière par la performance
en Algérie*

CHAPITRE 05 : CONSÉQUENCES D'APPLICATION DU SYSTÈME DE GOUVERNANCE FINANCIÈRE PAR LA PERFORMANCE EN ALGÉRIE

La gouvernance des finances publiques en Algérie s'opère actuellement dans un cadre juridique, institutionnel et budgétaire inadapté au contexte national et international. Le FMI, la Banque Mondiale et autres institutions internationales mettent à la disposition des pays des référentiels de bonne gouvernance financière publique qui convergent vers l'amélioration de l'efficacité des politiques budgétaire à travers une approche budgétaire pluriannuelle et une budgétisation par programme axée sur les résultats.

Dans le même sens, l'insertion de certaines dispositions au titre de loi de finances complémentaire pour 2015 et de la loi de finances pour 2016 montrent la convergence de l'Algérie vers un système de gouvernance financière par la performance, se focalisant sur la recherche d'une meilleure efficacité de l'action de l'État à travers la réforme graduelle des modalités de gestion budgétaire des actions publiques.

A souligner que l'ordonnance n° 15-01 du 23 juillet 2015 portant loi de finances complémentaire pour 2015, en particulier son article 50, énonce la mise en place d'un mécanisme de cadrage de la stratégie des finances publiques algériennes et qui rentrera en vigueur à compter de l'année 2017. Ce nouvel instrument est dénommé « Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT) » regroupant les prévisions de recettes et de dépenses budgétaires.

En outre, la loi n° 15-18 du 30 décembre 2015 portant loi de finances pour 2016, et plus précisément son article 67 complète l'article 22 de la loi n° 84-17 du 7 juillet 1984, modifiée et complétée, relative aux lois de finances, par l'instauration d'un nouveau mécanisme de préservation des équilibres généraux moyennant le gel ou l'annulation de crédits destinés à la couverture de dépenses. Ce mécanisme est appelé « décrets d'ajustement » pouvant être pris en cours d'exercice, sur rapport du ministre chargé des finances.

Eu égard à ce qui précède, ce chapitre traite la relation entre la gouvernance financière par la performance et l'efficacité de la politique budgétaire en Algérie, sur trois volets :

- La soutenabilité à moyen terme de la politique budgétaire ;
- La mobilisation stratégique des politiques de dépenses ;
- La mobilisation stratégique de la politique fiscale.

SECTION 01 : SOUTENABILITÉ À MOYEN TERME DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE

L'application du système de gouvernance financière publique par la performance affecte au préalable l'élaboration de la politique budgétaire sur un horizon un moyen terme. En effet, l'intervention de ce nouveau système engendre dans une première étape, la naissance d'un instrument pluriannuel de programmation budgétaire des actions publiques intitulé le Cadre budgétaire à moyen terme (CBMT), traduisant la stratégie budgétaire des finances publiques.

Dans ce cadre que cette section réservée à la soutenabilité à moyen terme de la politique budgétaire algérienne, abordera :

- La planification stratégique des actions publiques ;
- La stratégie de mobilisation des ressources budgétaires ;
- Le cadrage à moyen terme de la politique budgétaire.

1. Planification stratégique des actions publiques :

La planification stratégique des actions publiques porte sur l'analyse du cadrage macroéconomique des LF, les perspectives du programme d'action du Gouvernement, les secteurs prioritaires traditionnels ainsi que les principaux secteurs à lois d'orientation.

1.1. Cadrage macroéconomique à moyen terme des lois de finances :

Comme suite à l'intervention des dispositions de l'article 50 de la LFC 2015, la préparation, l'adoption et l'exécution du budget de l'État ou encore de la politique budgétaire définie au titre des lois de finances, doit s'inscrire dans le sillage de viabilité des finances publique. Cette soutenabilité budgétaire à moyen terme servira au cadrage de la mobilisation annuelle des ressources budgétaires.

Le cadrage macroéconomique à moyen terme des lois de finances, est arrêté sur la base des principaux indicateurs suivant :

- Le prix de référence fiscale du baril de pétrole brut ;
- Le prix du marché du baril de pétrole brut ;
- La parité monétaire dinar - dollar américain ;
- Le volume des exportations d'hydrocarbures et des importations de marchandises ;
- La croissance économique globale ;
- La variation de l'indice des prix à la consommation ;
- Les réserves de change ;
- La fiscalité pétrolière.

D'une manière synoptique, le tableau cité ci-après, présente un canevas dynamique définissant les perspectives d'évolution des principaux agrégats macroéconomiques, qui se déterminent sur la base des perspectives de l'économie mondiale projetées par les institutions internationales telles que, le FMI et la Banque Mondiale.

Tableau n° 8. Canevas du cadrage macroéconomique à moyen terme des lois de finances

Éléments	Unités	Réalizations		Estimation	Prévisions		
		N-2	N-1	N	N+1	N+2	N+3
Prix de référence fiscal du pétrole brut	\$US/ baril						
Prix du marché de pétrole brut	\$US/ baril						
Taux de change	DA / \$US						
Exportations d'hydrocarbures	10 ⁹ \$US						
Importations de marchandises	10 ⁹ \$US						
PIB	10 ⁹ DA						
Taux de croissance	%						
Taux d'inflation	%						
Fiscalité pétrolière	10 ⁹ DA						
Réserves de change	10 ⁹ \$US						

Source : Proposé par le chercheur.

Eu égard à la particularité de l'économie algérienne liée notamment à l'économie rentière, les indicateurs macroéconomiques suscités permettent la mise en place d'un mécanisme triennal de cadrage des prévisions de recettes, de dépenses et du solde du budget de l'État, ainsi que, le cas échéant, l'endettement de l'État.

L'analyse macroéconomique keynésienne accorde une place capitale à la politique budgétaire ou encore à l'interventionnisme budgétaire de l'État qui génère des effets d'entraînement positifs sur l'ensemble de l'économie. En effet, les dépenses publiques sont financées par la fiscalité appliquée sur la consommation des ménages et l'investissement des entreprises ainsi que des droits de douane appliqués sur les importations et les exportations.

1.2. Programme d'action du Gouvernement :

Le programme d'action du Gouvernement représente le cadre de mise en œuvre du Schéma National d'Aménagement du Territoire « 2010-2030 » et du programme d'appui à la croissance économique « 2015-2019 ».

En Mai 2014, le Gouvernement a mis en place un programme d'action reflétant la stratégie envisagée pour les années à venir, se basant essentiellement sur les axes suivants :

- Consolidation de l'État de droit, renforcement de la stabilité et promotion du dialogue national ;
- Consolidation de la sphère économique et financière ;
- Dynamisation du développement des activités productives ;
- Gestion, préservation et extension des infrastructures en vue de renforcer leur rôle de soutien au programme de développement économique et social ;
- Développement territorial harmonieux et respectueux de l'environnement ;
- Poursuite des efforts de développement humain pour une prise en charge efficace et rigoureuse des besoins des citoyens ;
- Politique extérieure et actions en faveur de la communauté nationale établie à l'étranger ;
- Politique de défense nationale.

Par conséquent, le programme d'action du Gouvernement fixe les actions prioritaires à financer, au titre des budgets annuels, et reflète les grandes fonctions de l'État qui s'articulent au tour des objectifs précitées.

1.3. Secteurs prioritaires traditionnels :

Un budget de l'État rassemble les recettes et les dépenses ayant trait aux politiques publiques. Depuis des années, l'État accorde une importance capitale aux politiques de santé, d'éducation et de sécurité. Dans ce même cadre, diverses lois ont été mises en place, pour le cadrage de ces domaines d'activité stratégique de l'État et qui constituent en fait, le référentiel national pour la formulation de la politique de dépenses sectorielle.

A ce titre, les lois citées ci-après, fixent les principes fondamentaux de la stratégie à suivre et de son contenu, entres autres :

- Loi n° 85-05 du 16 Février 1985 relative à la protection et à la promotion de la santé ;
- Loi n° 99-05 du 04 Avril 1999 portant loi d'orientation sur l'enseignement supérieur ;
- La loi n° 08-04 du 23 Janvier 2008 portant loi d'orientation sur l'éducation nationale ;
- Loi n° 08-07 du 23 Février 2008 portant loi d'orientation sur la formation et l'enseignement professionnels.
- Loi n° 15-21 du 30 décembre 2015 portant loi d'orientation sur la recherche scientifique et le développement technologique ;

1.4. Principaux secteurs à lois d'orientation :

Les collectivités territoriales, la justice, l'énergie, l'agriculture, l'industrie et autres secteurs, sont également des domaines d'activité qui se situent au cœur des préoccupations de l'État. En fait, la locomotive de création des institutions et administrations publiques s'inscrit dans le sillage des missions et objectifs édictés au titre des lois en la matière, entre autres :

- L'ordonnance n° 01-03 du 20 Août 2001 relative au développement de l'investissement ;
- Loi n° 01-18 du 12 Décembre 2001 portant loi d'orientation sur la promotion de la petite et moyenne entreprise ;
- Loi n° 03-01 du 17 Février 2003 relative au développement durable du tourisme ;
- Loi n° 05-07 du 28 Avril 2005 relative aux hydrocarbures ;
- Loi n° 10-02 du 29 Juin 2010 portant approbation du Schéma National d'Aménagement du Territoire ;
- Loi n° 11-10 du 22 Juin 2011 relative à la commune ;
- Loi n° 12-07 du 21 Février 2012 relative à la wilaya ;
- Loi n° 15-03 du 01 Février 2015 relative à la modernisation de la justice.

2. Stratégie de mobilisation des ressources budgétaires :

La stratégie de mobilisation des ressources budgétaires pourrait être formulée moyennant une allocation stratégique des ressources budgétaires, une définition des objectifs des politiques budgétaires annuelles, une détermination du poids et de l'évolution en point de croissance des stratégies sectorielles.

2.1. Allocation stratégique des ressources budgétaires :

L'allocation stratégique des ressources budgétaires porte sur les modalités d'octroi des crédits aux mesures contenues dans le programme d'action du Gouvernement et présente la trajectoire à suivre aussi bien pour le renforcement et l'élargissement des ressources budgétaires que pour la distribution optimale des crédits budgétaires.

En fait, la définition des actions, mesures et objectifs menés par les institutions et administrations publiques d'une part, et leur mise en cohérence avec la contrainte de limitation des ressources budgétaires d'autre part, sont des conditions inéluctables à la réussite de la mise en œuvre du programme d'action du Gouvernement, qui nécessite une programmation budgétaire pluriannuelle par l'hierarchisation des priorités.

En conséquence, la stratégie globale des finances publiques (CBMT) doit s'inscrire dans les axes du programme d'action du Gouvernement. En effet, la politique budgétaire traduite dans la loi de finances, constitue un moyen annuel d'opérationnalisation de cette stratégie. Dans ce sillage, le CBMT fixe entre autres :

- Les prévisions de recettes et dépenses budgétaires ;
- L'évolution du solde du budget de l'État ;
- L'évolution de l'endettement de l'État.

2.2. Objectifs de la politique budgétaire :

Il est primordial de reconnaître que toutes les politiques budgétaires comptent à la fois, à améliorer le niveau des recettes publiques et à réduire le niveau des dépenses publiques. Dans ce contexte, la préparation de la politique budgétaire dans le cadre d'un système de gouvernance par la performance devrait tenir en compte les critères de collecte et de répartition des ressources budgétaires et d'indicateurs d'évaluation du niveau de réalisation des objectifs attendus.

Dès l'aube des années 2000, l'objectif de la politique budgétaire est de réaliser un équilibre budgétaire entre les recettes et les dépenses publiques sans recourir à l'endettement et de rembourser par anticipation la quasi-totalité des dettes. Le solde global du trésor pour la même période est passé de -2,3% à 18,6% du PIB entre 2000 et 2014. La dette publique externe durant la période est ramenée de 47,2% à 1,7% du PIB. La couverture des dépenses ordinaires par des ressources ordinaires est passée de 44% à 52%.

Certes, l'objectif de la politique budgétaire est d'assurer un équilibre budgétaire entre les recettes et les dépenses budgétaires sans recours au financement externe. De l'analyse des dispositions de l'article 50 de l'ordonnance n° 15-01 du 23 juillet 2015 portant loi de finances complémentaire pour 2015, ressort que la politique budgétaire s'étale sur trois ans, et cible la réalisation des actions suivantes :

- Le programme d'action du Gouvernement ;
- L'allocation stratégique des ressources budgétaires ;
- La maîtrise du solde budgétaire et de l'endettement de l'État ;
- La soutenabilité budgétaire à moyen terme.

2.3. Poids des stratégies sectorielles :

Le poids des stratégies sectorielles est un indicateur qui permet d'identifier et de comparer les domaines d'activités stratégiques de la politique budgétaire pour une période déterminée. En termes financiers, ce ratio représente la quote part des crédits alloués à une politique sectorielle donnée par rapport au total des crédits budgétaires mobilisés.

La détermination des poids stratégiques des différentes politiques sectorielles se fait annuellement par le glissement du cadre pluriannuel déjà défini. Au titre de l'année (N), les ratios à déterminer concernent les exercices de (N+1) à (N+3). Lors de l'intervention de l'année (N+1), un ajustement stratégique s'effectue pour les années (N+2) et (N+3) d'un côté et de l'autre, une détermination des poids stratégiques de l'exercice (N+4).

En d'autres termes, la politique de santé requiert la mobilisation de crédits pour la couverture des dépenses courantes et non courantes. Au titre des exercices (N-1) et (N-2), le rapport entre l'enveloppe budgétaire allouée à ce secteur sur l'enveloppe budgétaire globale mobilisée à l'ensemble des secteurs indique le poids stratégique de la politique de santé. Pour les années de prévision, la moyenne des deux années antérieures peut être utilisée comme critère de définition des poids stratégiques.

Le tableau cité ci-après présente un canevas dynamique des poids des stratégies sectorielles selon la classification fonctionnelle des dépenses des administrations publiques, préconisée par le manuel des statistiques des finances publiques du FMI.

Tableau n° 09. Canevas des poids des stratégies sectorielles

Eléments	Unité : %					
	Réalizations		Estimation	Prévisions		
	N-2	N-1	N	N+1	N+2	N+3
Services généraux des administrations publiques						
Défense						
Ordre et sécurité publics						
Affaires économiques						
Protection de l'environnement						
Logement et équipements collectifs						
Santé						
Loisirs, culture et culte						
Enseignement						
Protection sociale						
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : Proposé par le chercheur.

Par contre, les expériences de quelque pays comme le Canada, montrent une définition des poids stratégiques par ministère. En effet, la finalité de définition des poids stratégiques réside dans la détermination d'une clé de répartition de l'enveloppe budgétaire globale sur les différents secteurs ou ministère. Cette présentation de l'information permet également d'exploiter les données publiées par les institutions internationales pour faire des analyses comparatives avec d'autres pays.

2.4. Évolution en point de croissance des stratégies sectorielles :

Le point de croissance permet de traduire d'une manière quantitative l'évolution des efforts consentis aux politiques sectorielles d'une année à l'autre comme, l'illustre le tableau suivant:

Tableau n° 10. Canevas d'évolution en point de croissance des stratégies sectorielles

Eléments	Unité : %					
	Réalizations		Estimation	Prévisions		
	N-2	N-1	N	N+1	N+2	N+3
Services généraux des administrations publiques						
Défense						
Ordre et sécurité publics						
Affaires économiques						
Protection de l'environnement						
Logement et équipements collectifs						
Santé						
Loisirs, culture et culte						
Enseignement						
Protection sociale						
Total						

Source : Proposé par le chercheur.

La détermination des taux d'évolution des stratégies sectorielles permet la conduite des politiques publiques selon les besoins formulés par les usagers. Cette analyse instaure également un climat de solidarité intersectorielle pour la prise en charge des actions publiques prioritaires. Aussi, un exercice accorde une importance particulière à un secteur donné, un autre exercice, l'accorde au profit d'un autre secteur.

3. Cadrage à moyen terme de la politique budgétaire :

Le cadrage à moyen terme de la politique budgétaire couvre le cadrage des recettes budgétaires, des dépenses budgétaires, des allocations sectorielles et du solde budgétaire ainsi que de l'endettement de l'État.

3.1. Évolution des recettes budgétaires :

Comme développé dans le chapitre précédent, les recettes budgétaires sont constituées de recettes en provenance de la fiscalité ordinaire et d'autres provenant de la fiscalité pétrolière budgétisée. La fiscalité pétrolière établie dans le tableau cité ci-dessous ne constitue que la quote part budgétisée ou à budgétiser dans les lois de finances. A l'inverse, la fiscalité pétrolière non budgétisée, est versé au profit du fonds de régulation des recettes (FRR) pour la couverture du déficit budgétaire et la réduction de l'encours de la dette publique.

Tableau n° 11. Canevas d'évolution des recettes budgétaires

Eléments	Unité	Réalizations		Estimation	Prévisions		
		N-2	N-1	N	N+1	N+2	N+3
Ressources ordinaires	10 ⁶ DA						
	%						
Fiscalité pétrolière	10 ⁶ DA						
	%						
Recettes budgétaires	10 ⁶ DA						
	%	100	100	100	100	100	100

Source : Proposé par le chercheur.

La détermination de l'évolution des quotes-parts des ressources ordinaires et de la fiscalité pétrolière par rapport aux recettes budgétaires permet d'éclaircir la visibilité des décideurs sur un horizon à moyen terme pour la mise en place notamment de politiques de renforcement de la fiscalité ordinaire et de plafonnement des dépenses budgétaires.

3.2. Évolution des dépenses budgétaires :

Comme développé dans le troisième chapitre, les expériences réussies de quelques pays montrent que les dépenses budgétaires sont également ventilées par nature économique en l'occurrence, les dotations des pouvoirs publics, les dépenses de personnel, les dépenses de fonctionnement, les charges de la dette de l'État, les dépenses d'investissement, les dépenses d'intervention et les dépenses d'opérations financière. Le tableau suivant présente une ventilation dynamique des dépenses budgétaires.

Tableau n° 12. Canevas d'évolution des dépenses budgétaires

Eléments	Unité : DA					
	Réalizations		Estimation	Prévisions		
	N-2	N-1	N	N+1	N+2	N+3
Titre 1. Les dotations des pouvoirs publics						
Titre 2. Les dépenses de personnel						
Titre 3. Les dépenses de fonctionnement						
Titre 4. Les charges de la dette de l'État						
Titre 5. Les dépenses d'investissement						
Titre 6. Les dépenses d'intervention						
Titre 7. Les dépenses d'opérations financières						
Dépenses budgétaires						

Source : Proposé par le chercheur.

L'analyse par nature économique de la dépense permet l'appréciation de l'évolution, dans le temps, des crédits budgétaires par titre. Cette analyse montre également le poids d'un titre particulier comparativement au reste des titres. En effet, la présentation de l'information budgétaire de cette manière, oriente les décideurs dans le choix des nouvelles actions publiques qui ont un impact budgétaire notamment sur l'horizon à moyen terme. Ces informations permettent aussi, le calcul de leur quote-part par rapport au PIB.

3.3. Évolution des allocations sectorielles :

Une fois l'enveloppe budgétaire globale est arrêtée, l'allocation des crédits aux politiques sectorielles s'effectue par la simple multiplication du poids stratégique de chaque secteur à l'enveloppe budgétaire globale de l'année considérée.

Tableau n° 13. Canevas d'évolution des allocations sectorielles

Eléments	Unité : DA					
	Réalizations		Estimation	Prévisions		
	N-2	N-1	N	N+1	N+2	N+3
Services généraux des administrations publiques						
Défense						
Ordre et sécurité publics						
Affaires économiques						
Protection de l'environnement						
Logement et équipements collectifs						
Santé						
Loisirs, culture et culte						
Enseignement						
Protection sociale						
Total						

Source : Proposé par le chercheur.

Cette analyse permet de comparer la variation absolue des crédits d'une part, d'un exercice à l'autre, et d'autre part, d'un secteur au reste des secteurs. En effet, la présentation matricielle de l'information budgétaire, facilite aux décideurs le choix des nouvelles actions publiques qui entraînent un impact budgétaire différée dans le temps. Cette présentation permet également le calcul de la quote-part d'un secteur donné par rapport au PIB.

3.4. Évolution du solde budgétaire et de l'endettement de l'État :

Le solde budgétaire est calculé par différence entre les dépenses et les recettes budgétaires prévisionnelles. Le solde peut être « nul » signifiant une situation d'équilibre ou « négatif » indiquant un déficit budgétaire. Le déficit du trésor est la différence négative entre les dépenses et les recettes budgétaires réalisées. Le tableau cité ci-après illustre un canevas dynamique sur l'évolution du solde budgétaire et de l'endettement de l'État.

Tableau n° 14. Canevas d'évolution du solde budgétaire et de l'endettement de l'État

Eléments	Unité	Réalizations		Estimation	Prévisions		
		N-2	N-1	N	N+1	N+2	N+3
Recettes budgétaires	10 ⁹ DA						
Dépenses budgétaires	10 ⁹ DA						
Solde budgétaire	10 ⁹ DA						
	% PIB						
Reliquat antérieur FRR	10 ⁹ DA						
Plus value fiscalité pétrolière	10 ⁹ DA						
Financement du déficit du trésor	10 ⁹ DA						
Solde du FRR	10 ⁹ DA						
	% PIB						
Dettes publiques	10 ⁹ DA						
	% PIB						
PIB	10 ⁹ DA						

Source : Proposé par le chercheur.

Ce tableau s'inscrit principalement dans un objectif de garantir la viabilité des finances publiques. En effet, la détermination des recettes et des dépenses budgétaires prévisionnelles est la clé de maîtrise du déficit du trésor et de la dette publique. La présentation de l'information budgétaire suivant ce canevas assure une meilleure formulation et un cadrage des politiques budgétaires annuelles.

SECTION 02 : MOBILISATION STRATÉGIQUE DES POLITIQUES DE DÉPENSES

L'application du système de gouvernance financière publique par la performance entrainera une mobilisation stratégique des politiques de dépenses sectorielles. Pour mieux illustrer ce résultat, cette section propose comme exemple, la stratégie de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique en Algérie à travers une formulation de cette stratégie par objectifs et une allocation des ressources budgétaires par programmes.

Dans ce contexte, cette section dédiée à la mobilisation stratégique des politiques de dépenses sectorielles, examinera :

- La présentation de la stratégie de mobilisation des politiques de dépenses ;
- La gestion des politiques de dépenses par résultats ;
- L'allocation des politiques de dépenses par programmes.

1. Présentation de la stratégie de mobilisation des politiques de dépenses :

La présentation d'une politique sectorielle requiert de rappeler de ses principaux textes de référence, des principales réformes entamées ainsi que la présentation de la politique sectorielle par programme, objectifs et indicateurs de performance.

1.1. Principaux textes de référence :

Durant la période (2000-2014), la politique d'enseignement supérieur et de la recherche scientifique en Algérie est régie par les dispositions de lois n° 98-11 du 22 Août 1998 et n° 99-05 du 04 Avril 1999, modifiées et complétées, portant respectivement loi d'orientation et de programme à projection quinquennale sur la recherche scientifique et le développement technologique, et loi d'orientation sur l'enseignement supérieur.

Pour la concrétisation des objectifs assignés à cette politique, le secteur en question a procédé à la création des unités organisationnelles suivantes :

- Une administration centrale du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, organisée par décret exécutif n° 13-78 du 30 Janvier 2013.
- Une direction générale de la recherche scientifique et du développement technologique (DGRSDT), organisée par décret exécutif n° 13-81 du 30 Janvier 2013.

- Des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, dirigés par décret exécutif n° 11-397 du 24 novembre 2011 et constitués : d'universités organisées par décret exécutif n° 03-279 du 24 août 2003, de centres universitaires organisées par décret exécutif n° 05-299 du 16 août 2005 et d'écoles hors université organisées par décret exécutif n° 05-500 du 29 décembre 2005.

- Des établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST), dirigés par décret exécutif n° 11-396 du 24 novembre 2011.

- Des agences thématiques de recherche (ATR), dirigées par décret exécutif n° 11-398 du 24 novembre 2011.

- Une agence nationale de valorisation des résultats de la recherche et du développement technologique (ANVREDET), organisée par décret exécutif n° 98-137 du 3 mai 1998.

- Un office national des œuvres universitaires (ONOU), organisé par décret exécutif n° 95-84 du 22 mars 1995.

- Un office des publications universitaires (OPU), organisé par décret exécutif n° 05-370 du 26 septembre 2005.

1.2. Principales réformes :

Les principales réformes mises en œuvre par la politique d'enseignement supérieur et de la recherche scientifique pour l'atteinte des objectifs escomptés, s'articulent autour de la mise en place de réformes ayant trait à trois volets ; le système d'enseignement supérieur, le système de recherche scientifique et de développement technologique et le système des œuvres universitaires ¹.

A l'instar des pays développés, la réforme du système d'enseignement supérieur s'inscrit dans le sillage d'alignement du système algérien d'enseignement supérieur au système universel licence-master-doctorat (LMD) instauré par l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture (UNESCO) et ce, via la Classification Internationale Type de l'Éducation (CITE) à l'effet de garantir l'uniformisation des informations en la matière permettant la comparabilité des indicateurs de performance ².

¹ Kamel BADDARI et autres, *Assurance qualité dans l'enseignement supérieur, construire et réussir l'autoévaluation*, Offices des Publications Universitaires, Alger, 2013, p. 13.

² UNESCO (2011), *Révision de la classification internationale type de l'éducation (CITE)*, Conférence générale, 36^{ème} session, Paris, 101 p.

Le système d'enseignement licence-master-doctorat (LMD) sur le territoire national est encadré par les dispositions de la loi n° 99-05 du 04 Avril 1999 citée précédemment et du décret exécutif n° 08-265 du 19 août 2008 portant régime des études en vue de l'obtention du diplôme de licence, du diplôme de master et du diplôme de doctorat. Les formations sont scindées en domaine, filière et spécialité, organisées en semestres, composées d'unités d'enseignement et mesurées en crédits d'études. Le master requiert l'acquisition de 120 crédits et la licence nécessite 180 crédits. En moyenne, 30 crédits par semestre.

Durant la période (2000-2014), le système de recherche scientifique et de développement technologique est piloté par les dispositions de la loi n° 98-11 du 22 Août 1998 précitée, qui a pour but le développement économique, social, culturel, scientifique et technologique du pays. Des avantages incitatifs ont été institués au profit des chercheurs pour l'orientation de leurs recherches vers les programmes nationaux de recherche.

En ce qui concerne le système des œuvres universitaires, l'étudiant peut bénéficier d'une prise en charge en matière d'hébergement, de restauration, du transport et de bourses d'études. Une revalorisation des bourses d'études est effectuée par le décret exécutif n° 09-351 du 26 octobre 2009 modifiant et complétant le décret exécutif n° 90-170 du 2 juin 1990.

1.3. Présentation de la politique sectorielle par programme :

A la lumière des standards internationaux de bonne gouvernance financière publique notamment ceux du fonds monétaire international (FMI) dans son manuel de statistiques de finances publiques (MSFP) de 2001, plus précisément la classification fonctionnelle des dépenses des administrations publiques (CFAP), la stratégie d'enseignement supérieur et de la recherche scientifique peut être scindée en 04 programmes, à savoir :

- Programme n° 1 : Pilotage et soutien, dont la réalisation de ses objectifs est à la charge de l'administration centrale du ministère et de la DGRSDT.
- Programme n° 2 : Enseignement supérieur, dont la réalisation de ses objectifs est à la charge des universités, des centres universitaires et des écoles hors université.
- Programme n° 3 : Recherche scientifique, dont la réalisation de ses objectifs est à la charge principalement des ATR, des EPST, et de l'ANVREDT.
- Programme n° 4 : Vie de l'étudiant, dont la réalisation de ses objectifs est à la charge de l'ONOU et de l'OPU.

1.4. Synthèse des objectifs et indicateurs de performance des programmes :

Tels que montré dans les chapitres précédents, un programme est un ensemble de crédits destinés à la prise en charge d'objectifs cohérents d'une politique de dépenses donnée, évaluée moyennant d'indicateurs de performance précis.

Pour des raisons de limite du temps et de pertinence de l'information, le nombre d'objectifs à retenir par programme serait de deux (02). Le nombre d'indicateurs de performance les plus représentatifs par objectif se situerait entre un (01) et deux (02). Le tableau ci-après illustre le nombre d'objectifs et d'indicateurs par programme composant la politique d'enseignement supérieur et de la recherche scientifique.

Tableau n° 15. Chiffrage des programmes de la politique d'enseignement supérieur et de la recherche scientifique par objectifs et indicateurs de performance

Programmes		Nombre d'objectifs	Nombre d'indicateurs de performance
N°	Intitulé		
01	Pilotage et soutien	02	03
02	Enseignement supérieur	02	04
03	Recherche scientifique	02	03
04	Vie de l'étudiant	02	04
Total		08	14

Source : Proposé par le chercheur.

La définition des objectifs par programme se formule à l'issue de la lecture des textes juridiques aussi bien instituant la politique sectorielle en question que portant création, organisation et missions des unités organisationnelles en la matière.

Le portefeuille de la politique d'enseignement supérieur et de la recherche scientifique peut couvrir quatre (04) programmes. Le programme pilotage et soutien cherche l'amélioration de la part de cette politique des dépenses globales consacrées et par étudiant. Le programme enseignement supérieur compte le renforcement de l'encadrement pédagogique des étudiants et de la proportion des diplômés de l'enseignement supérieur dans la population.

2. Gestion des politiques de dépenses par résultats :

La présentation des objectifs et indicateurs de performance traduirait la porté des quatre programmes constituant la politique d'enseignement supérieur et de la recherche scientifique.

2.1. Portée du programme n° 1 :

Le programme n° 1 intitulé « Pilotage et soutien » vise la mise en œuvre de la stratégie d'enseignement supérieur et de la recherche scientifique. Pour cela, l'administration centrale du Ministère cherche d'une part, à permettre aux plus grand nombre de la population l'accès à l'enseignement supérieur et à la recherche scientifique et d'autre part, l'aligner aux normes internationales. D'une manière synoptique, le tableau mentionné ci-après illustre les objectifs et indicateurs de performance dudit programme.

Tableau n° 16. Objectifs et indicateurs de performance du programme n° 1

Éléments	Unité	Réalisation		Estimation	Prévision		
		N-2	N-1	N	N+1	N+2	N+3
Objectif N° 01 : Améliorer l'accès à l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique							
Pourcentage des diplômés de l'enseignement supérieur dans la population	Nombre						
Nombre de chercheurs par habitants	Nombre						
Objectif N° 02 : Aligner l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique aux normes internationales							
Taux d'encadrement des étudiants	Nombre						
Poids des dépenses consacrées au secteur dans le PIB	%						

Source : Proposé par le chercheur.

Les deux objectifs contenus dans le tableau cité ci-dessus, sont évalués par quatre (04) indicateurs de performance, dans le but de permettre l'appréciation de l'effet et de l'impact la dépense publique sur son environnement à travers la comparaison desdits indicateurs dans le temps et dans l'espace (institutions internationales et nationales).

2.2. Portée du programme n° 2 :

Le programme n° 2 intitulé « Enseignement supérieur » cherche à assurer des formations supérieures de qualité et à moindre coût. Des formations qui couvrent les niveaux de licence, master et doctorat, conduites par les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel en vue d'améliorer la réussite des étudiants sur les plans académique et professionnels ainsi d'améliorer leur accès aux ressources documentaires. D'une manière synoptique, le tableau mentionné ci-après illustre les objectifs et indicateurs de performance dudit programme.

Tableau n° 17. Objectifs et indicateurs de performance du programme n° 2

Éléments	Unité	Réalisation		Estimation	Prévision		
		N-2	N-1	N	N+1	N+2	N+3
Objectif N° 01 : Améliorer la réussite des étudiants							
Taux de réussite aux examens	%						
Taux d'obtention du diplôme dans les délais règlementaires	%						
Taux d'insertion professionnelle	%						
Objectif N° 02 : Améliorer l'accès aux ressources documentaires							
Taux de fréquentation physique de la bibliothèque	%						
Taux de fréquentation virtuelle de la bibliothèque numérique	%						

Source : Proposé par le chercheur.

Les deux objectifs mentionnés au tableau ci-dessus, composant le programme n° 2 « Enseignement supérieur » sont évalués par quatre (04) indicateurs de performance. Ces indicateurs sont exprimés sous forme de ratios désignant l'effectif d'une catégorie d'étudiants par rapport à l'effectif global. En effet, cette ossature d'informations permettrait de se prononcer sur l'effet et l'impact la dépense publique sur son environnement à travers la comparaison desdits indicateurs dans le temps et dans l'espace (institutions internationales ou nationales) ainsi que le suivi de la progression de l'enseignement supérieur.

2.3. Portée du programme n° 3 :

Le programme n° 3 intitulé « Recherche scientifique » se focaliserait sur (02) deux objectifs. L'un concerne l'amélioration de la production scientifique notamment au sein des établissements publics à caractère scientifique et technologique. La production de l'information étant la base de la recherche scientifique. L'autre objectif vise à encourager la valorisation des résultats de recherche en vue de promouvoir la recherche scientifique et le développement technologique. D'une manière synoptique, le tableau cité ci-après illustre les objectifs et indicateurs de performance dudit programme.

Tableau n° 18. Objectifs et indicateurs de performance du programme n° 3

Éléments	Unité	Réalisation		Estimation	Prévision		
		N-2	N-1	N	N+1	N+2	N+3
Objectif N° 01 : Accroître la production scientifique							
Nombre des communications scientifiques par chercheur	Nombre						
Nombre des publications scientifiques par chercheur	Nombre						
Objectif N° 02 : Encourager la valorisation des résultats de la recherche							
Nombre de contrats de recherche avec les entreprises	Nombre						
Part des ressources de la propriété intellectuelle sur le total des ressources de recherche	%						

Source : Proposé par le chercheur.

Les deux objectifs mentionnés au tableau ci-dessus, composant le programme n° 3 « Recherche scientifique » sont constitués de quatre (04) indicateurs de performance. Ces indicateurs sont exprimés en nombre et en pourcentage. De ce fait, cette structuration de l'information permettrait de voir l'effet et l'impact la dépense publique sur son environnement à travers la comparaison desdits indicateurs dans le temps et dans l'espace (institutions internationales ou nationales) ainsi que le suivi de la progression de la recherche scientifique.

2.4. Portée du programme n° 4 :

Le programme n° 4 « Vie de l'étudiant » vise à permettre au plus grand nombre d'étudiants l'accès aux œuvres universitaires de qualité et à moindre coût. Ces œuvres universitaires couvrent les aides directes et indirectes en vue d'améliorer les conditions de vie de l'étudiant. Les aides directes concernent essentiellement l'octroi de bourses aux étudiants. Les aides indirectes portent sur l'hébergement, le transport et la restauration universitaires. D'une manière synoptique, le tableau mentionné ci-après illustre les objectifs et indicateurs de performance dudit programme.

Tableau n° 19. Objectifs et indicateurs de performance du programme n° 4

Éléments	Unité	Réalisation		Estimation	Prévision		
		N-2	N-1	N	N+1	N+2	N+3
Objectif N° 01 : Améliorer les conditions de vie des étudiants par l'octroi d'aides directes							
Proportion d'étudiants boursiers	%						
Proportion d'étudiants boursiers dans les écoles hors université	%						
Objectif N° 02 : Améliorer les conditions de vie des étudiants par l'octroi d'aides indirectes							
Taux de couverture du transport universitaire	%						
Taux de couverture de la restauration universitaire	%						
Taux d'étudiants hébergés	%						

Source : Proposé par le chercheur.

Les deux objectifs mentionnés au tableau ci-dessus, composant le programme n° 4 « Vie de l'étudiant » se mesureraient par le biais des cinq (05) indicateurs de performance suscités. Ces indicateurs sont exprimés sous forme de ratios déterminant l'effectif des bénéficiaires sur l'effectif global des étudiants. En effet, cette représentation de l'information permettrait d'évaluer l'effet et l'impact de la dépense publique sur son environnement à travers la comparaison desdits indicateurs dans le temps et dans l'espace (institutions internationales ou nationales) ainsi que le suivi de l'amélioration des conditions de vie des étudiants.

3. Allocation des politiques de dépenses par programmes :

Le titre constitue la nature économique de la dépense. Le financement des quatre programmes constituant la politique d'enseignement supérieur et de la recherche scientifique dépendrait de la dotation budgétaire fixée par le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT).

3.1. Récapitulation par titre des crédits du programme n° 1 :

Ce programme abrite les crédits consacrés aux actions menées par l'administration centrale du Ministère et la DGRSDT pour l'atteinte des objectifs qui leurs sont assignés. En effet, le programme n° 1 « Pilotage et soutien » finance les projets et activités de conduite de ladite politique. Le tableau cité ci-dessous illustre l'architecture par titre, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement dudit programme.

Tableau n° 20. Canevas récapitulatif par titre des crédits du programme n° 1

Unité : DA

Numéro et intitulé du programme et du titre	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Votées en LF pour N	Demandées pour N+1	Proposées pour N+1	Votés en LF pour N	Demandés pour N+1	Proposés pour N+1
Programme N° 01 : Pilotage et soutien						
Titre 1. Les dotations des pouvoirs publics						
Titre 2. Les dépenses de personnel						
Titre 3. Les dépenses de fonctionnement						
Titre 4. Les charges de la dette de l'État						
Titre 5. Les dépenses d'investissement						
Titre 6. Les dépenses d'intervention						
Titre 7. Les dépenses d'opérations financières						

Source : Proposé par le chercheur.

Cette présentation permettrait de faire des comparaisons de crédits dans le temps et de visualiser également par titre, le programme n° 1 « Pilotage et soutien ».

3.2. Récapitulation par titre des crédits du programme n° 2 :

Ce programme abrite les crédits consacrés aux actions menées par les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) pour l'atteinte des objectifs qui leurs sont assignés. En effet, le programme n° 2 « Enseignement supérieur » finance les projets et activités qui impliquent la réalisation du système d'enseignement supérieur (Licence, Master, Doctorat) dédié à la charge des universités, des centres universitaires et des écoles hors universités. Le tableau cité ci-dessous illustre l'architecture par titre des autorisations d'engagement et des crédits de paiement dudit programme.

Tableau n° 21. Canevas récapitulatif par titre des crédits du programme n° 2

Unité : DA

Numéro et intitulé du programme et du titre	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Votés en LF pour N	Demandées pour N+1	Proposées pour N+1	Votés en LF pour N	Demandés pour N+1	Proposées pour N+1
Programme N° 02 : Enseignement supérieur						
Titre 1. Les dotations des pouvoirs publics						
Titre 2. Les dépenses de personnel						
Titre 3. Les dépenses de fonctionnement						
Titre 4. Les charges de la dette de l'État						
Titre 5. Les dépenses d'investissement						
Titre 6. Les dépenses d'intervention						
Titre 7. Les dépenses d'opérations financières						

Source : Proposé par le chercheur.

La forme matricielle du tableau conduirait à faire des comparaisons entre les crédits votés au titre de la loi de finances de l'année (N), les crédits demandés par le secteur et les crédits votés par le parlement au titre de la loi de finances de l'année (N+1). Cette présentation permettrait également de visualiser par titre, le programme n° 2 « enseignement supérieur ».

3.3. Récapitulation par titre des crédits du programme n° 3 :

Ce programme abrite les crédits consacrés aux actions menées par les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) pour l'atteinte des objectifs qui leurs sont assignés. En effet, le programme n° 3 « Recherche scientifique » finance les projets et activités qui impliquent la réalisation du système de recherche scientifique et du développement technologique dédié à la charge des structures et entités de recherche. Le tableau cité ci-dessous illustre l'architecture par titre des autorisations d'engagement et des crédits de paiement dudit programme.

Tableau n° 22. Canevas récapitulatif par titre des crédits du programme n° 3

Unité : DA

Numéro et intitulé du programme et du titre	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Votées en LF pour N	Demandées pour N+1	Proposées pour N+1	Votés en LF pour N	Demandés pour N+1	Proposées pour N+1
Programme N° 03 : Recherche scientifique						
Titre 1. Les dotations des pouvoirs publics						
Titre 2. Les dépenses de personnel						
Titre 3. Les dépenses de fonctionnement						
Titre 4. Les charges de la dette de l'État						
Titre 5. Les dépenses d'investissement						
Titre 6. Les dépenses d'intervention						
Titre 7. Les dépenses d'opérations financières						

Source : Proposé par le chercheur.

La forme matricielle du tableau conduirait à faire des comparaisons entre les crédits votés au titre de la loi de finances de l'année (N), les crédits demandés par le secteur et les crédits votés par le parlement au titre de la loi de finances de l'année (N+1). Cette présentation permettrait également de visualiser par titre, le programme n° 3 « Recherche scientifique ».

3.4. Récapitulation par titre des crédits du programme n° 4 :

Ce programme abrite les crédits consacrés aux actions menées par l'Office National des Œuvres Universitaires (ONOU) pour l'atteinte des objectifs qui lui sont assignés. En effet, le programme n° 4 « Vie de l'étudiant » finance les projets et activités qui impliquent la réalisation du système d'aides directes et indirectes accordées en faveur des étudiants, dédié aux directions des œuvres universitaires et des résidences universitaires. Le tableau cité ci-dessous illustre l'architecture par titre des autorisations d'engagement et des crédits de paiement dudit programme.

Tableau n° 23. Canevas récapitulatif par titre des crédits du programme n° 4

Unité : 10³ DA

Numéro et intitulé du programme et du titre	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Votés en LF pour N	Demandées pour N+1	Proposées pour N+1	Votés en LF pour N	Demandés pour N+1	Proposées pour N+1
Programme N° 04 : Vie de l'étudiant						
Titre 1. Les dotations des pouvoirs publics						
Titre 2. Les dépenses de personnel						
Titre 3. Les dépenses de fonctionnement						
Titre 4. Les charges de la dette de l'État						
Titre 5. Les dépenses d'investissement						
Titre 6. Les dépenses d'intervention						
Titre 7. Les dépenses d'opérations financières						

Source : Proposé par le chercheur.

La forme matricielle du tableau conduirait à faire des comparaisons entre les crédits votés au titre de la loi de finances de l'année (N), les crédits demandés par le secteur et les crédits votés par le parlement au titre de la loi de finances de l'année (N+1). Cette présentation permettrait également de visualiser par titre, le programme n° 4 « Vie de l'étudiant ».

SECTION 03 : MOBILISATION STRATÉGIQUE DE LA POLITIQUE FISCALE

L'application du système de gouvernance financière par la performance impliquera une mobilisation stratégique de la politique fiscale en Algérie. Pour y aboutir, la politique fiscale se fixe comme objectif majeur la mise en place d'un environnement fiscal propice à un développement durable et équilibré de sorte que la stratégie envisagée se formule par objectifs, s'évalue par indicateurs et arrête les mesures fiscales par programmes.

Dans ce sillage, cette section est réservée à la mobilisation stratégique de la politique fiscale en Algérie, en traitant :

- La stratégie de mobilisation de la politique fiscale ;
- L'impulsion de la politique fiscale par la modernisation de l'administration fiscale ;
- L'impulsion de la rentabilité fiscale par l'adhésion du contribuable et du citoyen.

1. Stratégie de mobilisation de la politique fiscale :

La stratégie de mobilisation de la politique fiscale s'affiche dans ses principaux textes de référence, des principales réformes engagées ainsi que de la présentation de la politique fiscale par programmes, objectifs et indicateurs de performance.

1.1. Principaux textes de référence :

La stratégie fiscale en Algérie est administrée par six codes fiscaux :

- Le code des impôts directs et taxes assimilées, institué par l'ordonnance n°76-101 du 9 décembre 1976 ;
- Le code des taxes sur le chiffre d'affaires, institué par l'ordonnance n°76-102 du 9 décembre 1976 ;
- Le code du timbre, institué par l'ordonnance n° 76-103 du 9 décembre 1976 ;
- Le code des impôts indirects, institué par l'ordonnance n° 76-104 du 9 décembre 1976 ;
- Le code de l'enregistrement, institué par l'ordonnance n° 76-105 du 9 décembre 1976 ;
- Le code des procédures fiscales, institué par la loi de finances pour 2002.

Ces codes sont reconduits et révisés annuellement par les lois de finances pour garantir le renouvellement régulier de l'autorisation législative sur le consentement du citoyen à l'impôt.

A ces différents codes fiscaux, s'ajoutent d'autres mesures fiscales non codifiées contenues notamment dans l'ordonnance n° 01-03 du 20 août 2001 relative au développement de l'investissement, la loi n° 05-07 du 28 Avril 2005 relative aux hydrocarbures ou encore dans les lois de finances en l'occurrence, de la taxe d'apprentissage et de la taxe de formation professionnelle instituées par la loi de finances pour 1997.

La conduite de la politique fiscale en Algérie est confiée à la Direction Générale des Impôts (DGI) en référence aux termes du décret exécutif n° 95-54 du 15 Février 1995 fixant les attributions du ministre des finances et du décret exécutif n° 07-364 du 28 Novembre 2007 portant organisation de l'administration centrale du ministère des finances. La DGI contribue à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des mesures fiscales ou encore à la définition du système fiscal et à l'analyse des perspectives fiscales nationales et internationales.

1.2. Principales réformes :

Les actions de réforme conduites dans le cadre de la politique fiscale en Algérie visent à moderniser l'administration fiscale en vue d'améliorer la qualité des services offerts aux contribuables et à promouvoir la rentabilité fiscale pour garantir la couverture financière des services publics rendus aux citoyens.

Dans ce même cadre et eu égard à la diminution du produit de la fiscalité pétrolière liée au contexte international, la loi de finances pour 2015 affirme encore la nécessité de l'amélioration du rendement de la fiscalité ordinaire affectée au budget de l'État qui requiert essentiellement l'amélioration du rendement fiscal, la rationalisation des dépenses fiscales et l'instauration d'un dispositif de régularisation ou de conformité fiscale volontaire pour l'insertion d'opérateurs dans la sphère économique formelle³.

De ce qui précède, le processus des réformes fiscales entamé en Algérie s'articule en particulier autour des actions suivantes :

- La normalisation fiscale ;
- L'optimisation de la rentabilité fiscale ;
- La modernisation de l'administration fiscale ;
- L'adhésion fiscale du citoyen et du contribuable.

³ Ministère des finances (2015), *Note de présentation de la loi de finances complémentaires pour 2015*.

1.3. Gestion de la politique fiscale par résultats :

Le pilotage de la politique fiscale par résultats fait partie intégrante du système de gouvernance financière par la performance, appelant à la prospection d'objectifs et d'indicateurs de performance fiscaux comme proposé dans le tableau ci-après :

Tableau n° 24. Objectifs et indicateurs de performance de la politique fiscale

Éléments	Unité	Réalisation		Estimation	Prévision		
		N-2	N-1	N	N+1	N+2	N+3
Objectif N° 01 : Assurer une cohérence de la normalisation fiscale							
Indice fiscal de GINI	%						
Taux des prélèvements fiscaux	%						
Objectif N° 02 : Garantir une optimisation de la rentabilité fiscale							
Part des recettes fiscales dans le PIB	%						
Part des dépenses fiscales dans le PIB	%						
Objectif N° 03 : Moderniser l'administration fiscale							
Taux de couverture de la télé-déclaration fiscale	%						
Taux d'évasion et des fraudes fiscales	%						
Objectif N° 04 : Favoriser l'adhésion fiscale du citoyen et du contribuable							
Taux de recouvrement des recettes fiscales par contribuable	%						
Taux du civisme fiscal	%						

Source : Proposé par le chercheur.

Ledit tableau comporte huit (08) indicateurs de performance devant permettre l'évaluation des quatre (04) objectifs proposés de la politique fiscale. A titre d'exemple, l'indice fiscal de GINI mesure les distorsions des impositions fiscales sur les contribuables ou bien l'harmonie de la politique fiscale. En ce qui concerne du taux du civisme fiscal, reflète l'adhésion du citoyen et du contribuable au paiement volontaire de l'impôt et au respect des délais.

1.4. Allocation de la politique fiscale par programmes :

La politique fiscale proposée comporte quatre (04) objectifs, regroupés en quatre (04) programmes en l'occurrence, la normalisation fiscale, l'optimisation de la rentabilité fiscale, la modernisation de l'administration fiscale, et l'adhésion fiscale du citoyen et du contribuable. En termes financiers, la prise en charge des quatre (04) programmes est liée au cadre budgétaire à moyen terme (CBMT). Le tableau suivant propose un canevas de prospection des programmes de la politique fiscale.

Tableau n° 25. Canevas prospectif des programmes de la politique fiscale

Unité : DA

Programmes	Réalisation		Estimation	Prévision		
	N-2	N-1	N	N+1	N+2	N+3
Normalisation fiscale						
Optimisation de la rentabilité fiscale						
Modernisation de l'administration fiscale						
Adhésion fiscale du citoyen et du contribuable						

Source : Proposé par le chercheur.

Le tableau suscité compare l'impact budgétaire des programmes de la politique fiscale, réalisé au titre des années (N-2) et (N-1), estimé au titre de l'année (N) et prévu pour les années allant de (N+1) à (N+3).

En revanche, le programme « Normalisation fiscale », propose le financement des actions d'harmonisation de la législation et de la réglementation fiscales à l'échelle nationale et avec l'environnement international. Le programme « Optimisation de la rentabilité fiscale », s'intéresse à l'amélioration du rendement fiscal par l'analyse des recettes et des dépenses fiscales. Le programme « Modernisation de l'administration fiscale », prend en charge toute action de vulgarisation du système d'information fiscale ou de dématérialisation du processus fiscal. Le programme « Adhésion fiscale du citoyen et du contribuable », finance toute action de sensibilisation fiscale pour un recouvrement amiable de la créance fiscale de l'État, servant à la maîtrise du déficit budgétaire ou encore à la prise en charge des services publics.

2. Impulsion de la politique fiscale par la modernisation de l'administration fiscale :

La modernisation de l'administration fiscale impacterait essentiellement le développement de l'immatriculation, de la télé-déclaration, de l'assiette et de la solidarité fiscale.

2.1. Développement de l'immatriculation fiscale :

BODIN estime que l'acquisition d'un progiciel par une administration fiscale ne devrait être envisagé que dans le cadre d'une stratégie globale de modernisation fiscale, y compris la restructuration des services fiscaux et la réingénierie des processus de travail ⁴. La Direction Générale des Impôts (DGI) en 2007 a été dotée d'une direction de l'information et de la documentation (DID), chargée de la mise en place du numéro d'identification fiscale (NIF) qui vient en remplacement du numéro d'identification statistique (NIS). La vérification du NIF et des informations du contribuable s'opère au portail illustré dans la figure suivante.

Figure n° 20. Portail du NIF



Source : www.nif.mfdgi.gov.dz

En effet, selon BOUILEF, l'identification fiscale de tous les contribuables serait un élément crucial dans la stratégie de maîtrise du système d'information de l'administration fiscale et de sa stratégie de recherche de l'information auprès des services des douanes, du centre national du registre de commerce et des caisses de sécurité sociale ⁵.

⁴ Jean-Paul Bodin, « Modernisation de l'administration fiscale dans les pays en développement : impact de la TVA. », *Revue d'économie du développement*, 2012, vol. 20, n° 3, p. 93

⁵ Hayet BOUILEF, *La mobilisation des ressources publiques par la fiscalité ordinaire*, Éditions ENAG, Alger, 2014, p. 17.

2.2. Développement de la télé-déclaration fiscale :

La déclaration fiscale par voie électronique trouve son ancrage juridique dans les dispositions des articles de 161 à 168 du code des procédures fiscales, insérées au titre de l'ordonnance n° 08-02 du 24 juillet 2008 portant loi de finances complémentaire pour 2008 précisant que les personnes morales et les sociétés relevant de la structure chargée des grandes entreprises peuvent souscrire leurs déclarations (Formulaire G 50) et acquitter les impôts (IBS, TVA) dont elles sont redevables par voie électronique.

Pour rappel, le droit de la preuve électronique vaut au même titre de l'écrit. La loi n° 05-10 du 20 juin 2005 modifiant et complétant l'ordonnance n° 75-58 du 26 septembre 1975, modifiée et complétée, portant code civil, dans son article 323 ter, stipule que l'écrit sous forme électronique est admis en tant que preuve au même titre que l'écrit sur support papier. Au plan pratique, le contribuable relevant de la Direction des Grandes Entreprises (DGE) peut effectuer sa télé-déclaration fiscale et payer ses impôts par l'accès au portail JIBAYATIC (www.jibayatic.dz) développé en 2013, comme illustré dans la figure suivante.

Figure n° 21. Portail JIBAYATIC



Source : www.jibayatic.dz

Quant à BODIN, la télé-déclaration et le télépaiement des impôts dans les pays en développement sont encore limités aux grandes entreprises⁶. Leur élargissement à tous les contribuables assurera une meilleure rentabilité fiscale.

⁶ Jean-Paul Bodin, *Op. Cit.*, 2012, p. 94

2.3. Développement de l'assiette fiscale :

L'État algérien s'est engagé, dans le plan d'action du gouvernement de 2012, à poursuivre la modernisation de l'administration fiscale dans le cadre de la réforme du système fiscal et de la mise en place du nouveau schéma organisationnel et de l'amélioration de la qualité des services offerts aux contribuables ⁷.

Le système fiscal algérien se caractérise par l'incapacité de la fiscalité ordinaire à la couverture des dépenses ordinaires. Un constat qui amène à la recherche d'autres moyens de financement pour garantir la solvabilité financière de l'État, la maîtrise du déficit budgétaire et la réduction de la dette publique. Cependant, l'amélioration du rendement du système fiscal est le facteur clé de l'engagement de l'Algérie dans le processus de modernisation de l'administration de l'État, plus précisément de l'administration fiscale.

Par ailleurs, la vulnérabilité du système de gouvernance de la politique budgétaire algérienne au déséquilibre budgétaire est encore affirmée avec la baisse des cours du baril de pétrole à compter du début de l'année 2014. Pour cela, l'élargissement de la base d'imposition que repose la fiscalité ordinaire est inéluctable. Quant à l'OCDE, l'élargissement de l'assiette peut être obtenu à la fois de la réduction des dépenses fiscales et de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales moyennant la modernisation de l'administration fiscale ⁸.

En effet, la modernisation de l'administration fiscale vise à accroître le volume des recettes fiscales à travers la recherche des diverses sources de l'information fiscale. La fraude et l'évasion fiscales affectent fortement la charge et la pression fiscales d'une catégorie de contribuables au profit d'autres catégories, sans oublier l'impact sur la réduction des dépenses publiques. Le renforcement des sources de financement public est incontestablement tributaire d'une réforme fiscale qui devrait aboutir au développement de l'assiette fiscale ⁹.

Pour cela, l'impulsion de la rentabilité fiscale par le développement de l'assiette fiscale conduirait à l'élargissement de la base imposable, la recherche de nouvelles bases d'imposition, l'élargissement du champ de collecte et de recherche de l'information fiscale, le recensement de la population fiscale, la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales ainsi que l'amélioration du rendement de la fiscalité ordinaire.

⁷ Services du Premier Ministre, *Axe n° 59 du plan d'action du Gouvernement pour la mise en œuvre du programme du Président de la République*, Septembre 2012.

⁸ OCDE (2010), « Rééquilibrer l'économie vers la croissance durable », *Études économiques de l'OCDE*, n° 16, p. 36.

⁹ Hayet BOUILEF, *Op. cit.*, Alger, 2014, p. 350.

2.4. Développement de la solidarité fiscale :

La modernisation de l'administration fiscale par le développement de la solidarité fiscale compte assurer une meilleure impulsion de la rentabilité fiscale. En fait, la politique fiscale algérienne se caractérise par un système de prélèvement qui cherche à réduire les disparités sociales et à assurer une redistribution des revenus de manière équitable. En effet, la fonction de redistribution de revenus conjuguée à la fonction sociale doit s'inscrire dans une politique budgétaire fondée sur un système de gouvernance financière orienté par la performance.

A titre d'exemple, l'impôt sur le patrimoine se justifie par un souci de solidarité fiscale du fait que son champ d'application se limite aux personnes physiques qui détiennent des biens meubles et immeubles remplissant des critères particuliers. De même, les ressources générées par cet impôt sont également réparties de nature à assurer une solidarité entre l'État, les communes et le fonds national du logement. Pour cela, l'article 222 du CDTA affecte les ressources collectées à raison de 60 % au budget de l'État, 20 % aux budgets communaux et 20 % au compte d'affectation spéciale n° 302-050 intitulé « Fonds National du Logement ».

La solidarité inter collectivités locales en Algérie est confiée à la caisse de solidarité et de garantie des collectivités locales créée en 2014¹⁰ en remplacement du fonds commun des collectivités locales créé en 1986¹¹. Dans le cadre de ses missions, la caisse est chargée du versement des dotations au profit des collectivités locales sur le fonds de solidarité des collectivités locales dont, 60% à la dotation globale de fonctionnement et 40% à la dotation globale d'équipement et d'investissement. Pour rappel, le fonds de solidarité des collectivités locales substitue au fonds commun des collectivités locales (FCCL).

En 2015 et selon les six codes fiscaux, le fonds de solidarité des collectivités locales est alimenté par les quottes de ressources collectées de l'application des impôts et taxes suivants, la taxe foncière (100%), l'impôt forfaitaire unique (5%), la taxe sur l'activité professionnelle (0,05% - 0,16%), la taxe sur la valeur ajoutée (10% - 15%), la taxe sur les pneus neufs importés (40%), la taxe sur les huiles, lubrifiants et préparations lubrifiantes importés (50%).

En conséquence, la réalisation d'une solidarité verticale et horizontale du système fiscal constituerait un élément crucial dans la politique de modernisation de l'administration fiscale.

¹⁰ Décret exécutif n° 14-116 du 24 mars 2014 portant création, missions, organisation et fonctionnement de la caisse de solidarité et de garantie des collectivités locales.

¹¹ Décret n° 86-266 du 4 novembre 1986 portant organisation et fonctionnement du fonds commun des collectivités locales .

3. Impulsion de la rentabilité fiscale par l'adhésion du contribuable et du citoyen :

L'impulsion de la politique fiscale par l'adhésion du contribuable et du citoyen impacterait l'instauration de la culture du civisme fiscal, de participation fiscale citoyenne, de fiscalité hors hydrocarbures et de maîtrise du financement du déficit public.

3.1. Instauration de la culture du civisme fiscal :

Selon ATTILA et autres, l'inculcation de la culture du civisme fiscal sape la propagation de la corruption et à ce titre, constitue un facteur positif de mobilisation des ressources fiscales et un frein de la mauvaise gouvernance fiscale ¹².

Dans le même ordre d'idées, la réussite d'un nouveau système passe nécessairement par l'incorporation d'une culture du changement. En 2009, la Direction Générale des Impôts (DGI) a mis en place un guide de déontologie des fonctionnaires appartenant à son corps, ayant pour objet l'instauration de règles de bonnes conduites du personnel de l'administration fiscale qui se traduit notamment par le respect de la législation et des procédures fiscales, influençant de manière positive l'image de l'administration fiscale perçue par le citoyen ¹³.

Dans ce sillage et pour instaurer un climat de confiance réciproque, l'administration fiscale a mis aussi à la disposition du citoyen, une charte du contribuable ¹⁴ et une charte du contribuable vérifié ¹⁵, qui synthétisent les règles et principes du droit fiscal algérien instituant les droits et devoirs du contribuable et de l'administration fiscale.

En effet, le développement du civisme des agents de l'administration fiscale joue un rôle de levier pour le développement du civisme fiscal du contribuable et du citoyen. Le respect de l'administration de ses obligations fiscales inciterait positivement le contribuable et le citoyen au respect de leurs devoirs fiscaux.

De ce fait, l'adhésion du contribuable et du citoyen au civisme fiscal engendre une hausse de la rentabilité fiscale qui impacte d'une manière positive la politique fiscale. Certes, l'introduction du système de gouvernance financière par la performance en Algérie incitera le contribuable et le citoyen non seulement à observer leurs droits budgétaires mais également à respecter leurs obligations fiscales.

¹² Gbewopo ATTILA et al., « Corruption et mobilisation des recettes publiques : une analyse économétrique », *Recherches économiques de Louvain*, 2009, Vol. 75, n° 2, p. 233.

¹³ Direction Générale des Impôts (2009), *Guide de déontologie des fonctionnaires de la DGI*.

¹⁴ Direction Générale des Impôts (2009), *Charte du contribuable*.

¹⁵ Direction Générale des Impôts (2009), *Charte du contribuable vérifié*.

3.2. Renforcement de la participation fiscale citoyenne :

La participation fiscale citoyenne signifie le consentement du citoyen à l'impôt. En fait, le vote du budget de l'État par les représentants du peuple, acte matérialisé par l'intervention des lois de finances annuelles, garantit le respect et le renouvellement des droits des citoyens à consentir l'impôt. De ce fait, l'acculturation des citoyens à l'impôt résulterait notamment de la relation de confiance entre l'État et les contribuables, bâties de la clarté des projections des actions publiques et des résultats positifs réalisées.

Selon DELALANDE, l'origine de la notion « impôt » vient de la notion « contribution », qui exprime un acte de citoyenneté et un versement volontaire par des citoyens éclairés et soucieux de participer au financement des dépenses d'intérêt général. L'article 14 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 fonde que « *Les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* »¹⁶.

En effet, la constitution algérienne prévoit que le Parlement légifère dans les domaines que lui attribue la constitution dont lesquels la création de l'impôt, son assiette, ses taux, contributions, taxes et droits de toutes natures. La même constitution, fonde également les principes de l'égalité des citoyens devant l'impôt et de légalité de l'impôt. Nul impôt ne peut être institué qu'en vertu de la loi. Chaque citoyen doit participer au financement des charges publiques en fonction de sa capacité contributive.

Par conséquent, l'insertion de ces principes dans le droit algérien assure l'adhésion du citoyen à la prise de décision fiscale, au paiement de l'impôt et au développement du civisme fiscal. Quant à BIENVENU et LAMBERT, l'activité fiscale n'est en effet qu'une activité de service public dans le but d'intérêt général, la prise en charge des personnes publiques¹⁷.

En conclusion, la participation fiscale citoyenne est à la fois une cause et une conséquence de la gouvernance financière par la performance. De ce fait, cette participation protège le citoyen contre l'augmentation ou l'institution injustifiée de certains impôts, autrement dit, lutte contre la mauvaise gouvernance fiscale et améliore l'efficacité de la politique budgétaire.

¹⁶ Nicolas DELALANDE, « Le consentement à l'impôt en France : les contribuables, l'administration et le problème de la confiance », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2009, vol. 2, n° 56, p. 135.

¹⁷ Jean-Jacques BIENVENU et Thierry LAMBERT, *Droit fiscal*, Presses universitaires de France, 4^{ème} édition, Paris, 2010, p. 20.

3.3. Indépendance des dépenses courantes de la fiscalité pétrolière :

L'application de la gouvernance financière par la performance en Algérie entrainerait inévitablement une mobilisation stratégique de la politique de recettes fiscales entre autres, une indépendance des dépenses budgétaires de la fiscalité pétrolière. Cette indépendance induirait à son tour, une indépendance de l'économie algérienne de l'économie rentière.

L'adhésion du contribuable et du citoyen dans le processus de gouvernance financière par la performance influencent positivement la politique fiscale en Algérie. La mobilisation des ressources budgétaires par la fiscalité ordinaire s'observe surtout dans le contexte actuel, où les prix des hydrocarbures sur le marché mondial connaissent une baisse considérable affectant inéluctablement la capacité de financement des politiques publiques futures.

Depuis plusieurs exercices à ce jour, le financement dépenses ordinaires est attaché au niveau de la fiscalité pétrolière. Toutefois, les fluctuations des prix de la rente pétrolière sur la scène internationale influenceraient d'une manière négative la préservation de la réalisation de certaines actions publiques jugées non prioritaires, autrement dit, mettraient en doute et en débat la satisfaction des engagements pris envers les citoyens.

Selon BENACHENHOU, Ex-ministre des finances, l'État algérien devrait transformer en profondeur sa stratégie financière, en octroyant à la fiscalité ordinaire le rôle de levier de la stratégie financière de transition économique. En fait, la politique budgétaire en Algérie est caractérisée par une instabilité du fait que ses ressources budgétaires reposent sur les ressources énergétiques¹⁸.

En effet, pour l'économie algérienne, les périodes de booms pétroliers connaissent une mobilisation forte des ressources budgétaires. A l'inverse, les périodes de chute des prix des hydrocarbures affichent immédiatement un déséquilibre financier et une austérité budgétaire à travers le gel d'actions publiques déjà retenues¹⁹.

En conséquence, l'adoption de la gouvernance financière par la performance impacterait positivement le consentement du contribuable et du citoyen à l'augmentation des impôts et à l'institution d'impôts supplémentaires qui sortiraient l'Algérie de la dépendance des dépenses courantes de la fiscalité pétrolière.

¹⁸ Abdelatif BENACHENHOU, « *Ajustement et démocratie économique* », in *L'Algérie, des principes de novembre à l'ajustement structural*, dirigé par Abdelkader DJAFLAT, Édition du Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA), Dakar, 1999, p. 178.

¹⁹ Hayet BOUILEF, *Op. cit.*, Alger, 2014, p. 17.

3.4. Maîtrise du besoin de financement public :

L'adhésion du contribuable et du citoyen à la couverture du besoin de financement public affecterait les efforts budgétaires de l'État en faveur des politiques publiques globales. Mesurer le besoin de financement public inciterait les pays à maximiser l'efficacité de leurs instruments budgétaires, de façon à améliorer l'impact de leurs politiques²⁰.

La contribution de l'assujéti et du citoyen à la réussite de l'harmonisation des procédures, au développement de la transparence et d'instruments budgétaires se considère une condition inéluctable pour la maîtrise du besoin de financement public. En Algérie, la maîtrise du besoin de financement public dépend en particulier, de la coopération des fonctionnaires à la réussite des travaux menés par l'Agence de l'Informatique des Finances Publiques (AIFP), créée le 10 mars 2008, dont la mission principale est le déploiement de nouveaux systèmes d'information budgétaire, financière et comptable de l'État²¹. La figure suivante présente le portail électronique de l'AIFP.

Figure n° 22. Portail de l'AIFP



Source : www.aifp.dz

Le but principal recherché par ledit système est la collecte, le traitement et la production d'informations budgétaires, financières et comptables pertinentes pour le calcul et l'analyse des différents indicateurs dont le besoin de financement public.

²⁰ Jean-Michel SEVERINO, Olivier RAY, « La fin de l'aide publique au développement : mort et renaissance d'une politique publique globale », *Revue d'économie du développement*, 2011, vol. 19, n° 1, p. 38.

²¹ Décret exécutif n° 08-94 du 10 mars 2008 portant création, organisation, missions et fonctionnement de l'Agence de l'Informatique des Finances Publiques.

CONCLUSION DU 5^{ème} CHAPITRE :

L'étude de la relation entre les deux variables d'une part, le système de gouvernance financière par la performance en tant que variable indépendante et de l'autre, l'efficacité de la politique budgétaire algérienne en tant que variable dépendante, affirme des liens de causalité ayant trait à la prise en charge de trois dimensions principales à savoir, la soutenabilité à moyen terme de la politique budgétaire, la mobilisation stratégique des politiques de dépenses et la mobilisation stratégique de la politique fiscale.

La soutenabilité à moyen terme de la politique budgétaire, est obtenue d'une planification stratégique des actions publiques tenant compte des indicateurs macroéconomiques, des lois et des programmes d'action du Gouvernement. Aussi, d'une stratégie de mobilisation des ressources budgétaires définissant les poids stratégiques et l'évolution en point de croissance des politiques sectorielles ainsi que de l'application d'un cadrage budgétaire à moyen terme éclairant l'évolution des recettes, des dépenses, du solde budgétaires et de l'endettement.

Par ailleurs, la mobilisation stratégique des politiques de dépenses, provient de la mise en place d'une gestion des dépenses par résultats, énonçant des programmes, des objectifs et des indicateurs afférents aux politiques sectorielles. A titre d'exemple, la prospection de la stratégie d'enseignement supérieur et de la recherche scientifique suivant ce nouveau système de gouvernance financière montre que ce secteur rassemble 04 programmes portant sur le pilotage et soutien, la formation supérieure, la recherche scientifique, et la vie étudiant.

Le décret de répartition des crédits de fonctionnement ouverts au secteur suscité affiche environ 62 chapitres. Or, le passage vers le système de gouvernance financière par la performance induira plus de clarté et un gain de temps. Toutes les parties seront intéressées par l'adoption de 04 programmes au lieu de 62 chapitres.

De plus, la mobilisation stratégique de la politique fiscale, résulte de l'application d'une gestion fiscale par résultats, formulant par programme, les objectifs et indicateurs liés aux recettes et aux dépenses fiscales. L'impulsion de la politique fiscale s'effectue aussi, par la modernisation de l'administration fiscale, dont le développement de l'immatriculation, la télé-déclaration, l'assiette et la solidarité fiscales. En outre, l'impulsion de la rentabilité fiscale s'opère par l'adhésion du contribuable et du citoyen à travers l'instauration d'une culture du civisme fiscal, la lutte contre la mauvaise gouvernance fiscale, l'indépendance des dépenses ordinaires de la fiscalité pétrolière et la maîtrise du besoin de financement public.

Conclusion Générale

CONCLUSION GÉNÉRALE :

La réforme des finances publiques dans le monde a commencé par les pays développés et s'est propagée aujourd'hui, dans les pays en développement. Cette réforme aspire l'adaptation dans l'administration publique, des méthodes de gestion utilisées en entreprise, connues sous la notion du nouveau management public (NMP) ou encore de la nouvelle gestion publique (NGP). En fait, la réforme financière publique est la locomotive de la réforme de l'État et la modernisation des finances publiques est l'origine de la modernisation de l'État. Ces transformations militent pour une nouvelle gouvernance financière publique en vue d'accroître l'image de la gouvernance des actions publiques.

Cette nouvelle gouvernance financière publique couvre un ensemble de mécanismes orientés au moyen de la performance budgétaire, soit l'efficacité dans la réalisation des objectifs, l'économie dans l'allocation des moyens disponibles et l'efficience dans l'usage des ressources. Les institutions internationales et les expériences réussies des pays développés (GPRA aux États-Unis, LAP au Canada, LOLF en France) confirment une forte corrélation entre l'application de ce système et l'efficacité de la politique budgétaire.

La gouvernance financière à l'échelle d'un pays, le Gouvernement établit le budget, le Parlement autorise la perception des impôts et l'exécution des crédits, et la Cour des Comptes contrôle son exécution. Le budget est le moyen privilégié qui assure la préservation de l'intérêt commun entre les différents organes institutionnels de gouvernance. Pour cela, le budget d'une administration publique fait obligatoirement intervenir l'ensemble des parties prenantes avec un processus ayant trait à l'élaboration, l'adoption et la réédition de comptes.

Le système budgétaire algérien de 1984 et l'ancien système budgétaire français de 1959, partagent beaucoup de similitudes en matière de gouvernance financière publique. En fait, la politique budgétaire couvre la politique fiscale et les politiques de dépenses, autorisées par la loi de finances, considérée selon l'article 1^{er} des dispositifs budgétaires des deux pays comme lois déterminant ou fixant la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État. En somme, la gouvernance financière publique représente l'ensemble des normes, bonnes pratiques, règles, processus et méthodes de gestion, adaptés au contexte propres de chaque pays, pour la réalisation des objectifs de la politique budgétaire.

Dans ce sillage, la politique fiscale en Algérie, est centralisée principalement avec une législation fiscale établie en six codes (code des impôts directs et taxes assimilés ; code des impôts indirects ; code des taxes sur le chiffre d'affaires ; code de l'enregistrement ; code du timbre et code des procédures fiscales), mis à jour annuellement, selon le besoin, par les lois de finances. Pour cela, au titre des lois de finances, la nomenclature des recettes fiscales définie, précise par code les ressources y afférentes. S'agissant de la fiscalité pétrolière, elle est régie par la loi sur les hydrocarbures.

Les politiques de dépenses, sont également établies dans le respect de la législation en vigueur notamment des dispositions de la loi n° 84-17 du 07 juillet 1984, modifiée et complétée, relative aux lois de finances. Les dépenses budgétaires englobent les dépenses de fonctionnement et celles d'équipement. La nomenclature des dépenses de fonctionnement est définie par structure et par chapitre. La nomenclature dépenses d'équipement est établie par fonction (par secteur) et par chapitre. De ce fait, la politique budgétaire algérienne repose sur un système de gouvernance financière par les moyens.

En revanche, l'OCDE en 2008 qualifie la modernisation des systèmes budgétaires (MSB) en Algérie comme une des actions jugées prioritaires aux autorités algériennes, qui s'appuie sur une approche pluriannuelle de la gestion par programme des recettes et des dépenses budgétaires, une responsabilisation des gestionnaires par un contrôle de performance ainsi qu'une amélioration du contenu budgétaire pour la maîtrise des coûts des programmes.

C'est dans le sillage d'amélioration d'efficacité de la politique budgétaire, que beaucoup de pays en développement ont adhéré au processus de gouvernance financière par la performance. A cet effet, l'Algérie s'est inscrite dans une démarche de modernisation des finances publiques selon l'optique orchestrée par les institutions internationales dont, l'ONU, le FMI, la BM et l'OCDE.

Par ailleurs, les institutions internationales traitent le système de gouvernance financière par la performance sous l'angle de réforme ou de modernisation des finances publiques, qui passe par une conception stratégique de l'administration publique, un déploiement d'un système d'information fiscale, budgétaire et comptable publiques, une souplesse de gestion accompagnée d'une responsabilité accrue des gestionnaires et d'une réédition de comptes. Le passage vers ce nouveau système appelle la convergence vers les standards internationaux de bonne gouvernance financière publique dans le but d'accroître l'efficacité des politiques publiques.

Test des hypothèses de recherche :

- Hypothèse n° 01 : L'évaluation de la gouvernance des administrations publiques passe incontestablement par un diagnostic de la gouvernance financière.

Effectivement, l'évaluation de la gouvernance des administrations publiques requiert un diagnostic des causes, conséquences et moyens de lutte contre la mauvaise gouvernance financière publique pour se conformer aux référentiels internationaux de bonne gouvernance.

- Hypothèse n° 02 : La performance budgétaire est l'élément catalyseur de conjugaison entre la gouvernance et la performance publiques.

L'appréciation de la gouvernance et de la performance publiques ne peut se faire que par un diagnostic de la performance budgétaire, appelant la mise en place d'un budget ouvert pour un suivi en amont, en cours et en aval d'exécution de l'action.

- Hypothèse n° 03 : La gouvernance financière par la performance est un système d'allocation et d'évaluation des ressources budgétaires par résultats, non encore appliquée en Algérie pour manque d'informations.

Le système de gouvernance financière par la performance assure une budgétisation et une gestion par résultats, nécessitant l'adoption d'une LOLF pour permettre à l'ensemble des acteurs de se familiariser avec les nouveaux mécanismes empruntés du NMP.

- Hypothèse n° 04 : Le système de gouvernance budgétaire en Algérie est basé sur une allocation des ressources par nature de moyens, constituant un handicap pour le système d'évaluation.

Le système de gouvernance de la politique budgétaire algérienne est ancré par la loi n° 84-17 du 07 juillet 1984, modifiée et complétée, relative aux lois de finances, se focalisant particulièrement sur un contrôle de régularité de la gestion des moyens.

- Hypothèse n° 05 : L'efficacité de la politique budgétaire algérienne est tributaire de l'application du système de gouvernance financière par la performance.

Effectivement, l'instauration du système de gouvernance financière par la performance soutiendra l'efficacité de la politique budgétaire dont, la soutenabilité budgétaire à moyen terme, la mobilisation stratégique de la politique fiscale et des politiques de dépenses.

Principaux résultats de recherche :

La lecture des lois de finances en Algérie montre que la politique budgétaire repose sur un système de gouvernance financière orienté par les moyens et non pas par la performance. Les nomenclatures de dépenses sont structurées suivant leur nature économique et non pas sur la description du contenu des politiques publiques. L'expression parlementaire se limite au vote des crédits par Ministère et chapitre, et la pluri-annualité de l'autorisation ne concerne que les dépenses d'équipement.

L'application d'une gouvernance financière par la performance en Algérie via une loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en remplacement de loi n° 84-17 du 07 juillet 1984, modifiée et complétée, relative aux lois de finances, permettra de faire évoluer la culture des administrations publiques de la gestion des moyens avec un contrôle de régularité, à la gestion des objectifs avec un contrôle de performance et un suivi des résultats de l'action publique, parce que son efficacité s'apprécie en plus au-delà de l'année budgétaire.

A la lumière des standards internationaux et des expériences réussies des pays développés, la mise en place d'une gouvernance financière par la performance en Algérie sera une force motrice de l'efficacité de la politique budgétaire. Le changement de l'unité de spécialité des crédits du chapitre au programme justifiera bien le passage vers ce nouveau système. En effet, l'administration publique décrit le contenu des politiques publiques, le contribuable saura l'objectif de paiement des impôts et l'usager public recevra un service de qualité.

Comme conséquence, le système de gouvernance financière par la performance réduit l'asymétrie d'information et les conflits d'agences entre les différents acteurs, par l'insertion de contrats constitués de projets annuels de performance (PAP) et de rapports annuels de performance (RAP), sensibilisant les responsables de programmes de leurs actions. Certes, le passage du budget par nature économique de la dépense au budget par programme invite les gestionnaires à se préoccuper en priorité des politiques publiques et à en rendre compte.

D'une manière synoptique, la gouvernance financière par la performance assure l'efficacité de la politique budgétaire dans trois aspects essentiels, la soutenabilité budgétaire à moyen terme via le CBMT, la mobilisation stratégique des politiques de dépenses via les budgets programmes avec une approche pluriannuelle et la mobilisation stratégique de la politique fiscale pour que les dépenses ordinaires soient financées par des ressources ordinaires via la modernisation de l'administration fiscale, l'adhésion du citoyen et du contribuable.

Recommandations :

La collaboration entre les pouvoirs législatif et exécutif en matière budgétaire est l'une des clés de réussite pour outrepasser les circonstances économiques défavorables que traversent le pays et pour restaurer la discipline budgétaire. La nécessité d'un consensus politique pour l'adoption d'une loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ne doit pas faire de doute pour une transition réussie vers le système de gouvernance financière par la performance.

La mise en place d'un cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) fournira aux décideurs un éclairage et une portée intergénérationnelle de leurs engagements à l'effet d'éviter le risque de faire supporter les charges des générations actuelles aux générations futures. La mobilisation stratégique des politiques des dépenses et de la politique fiscale améliorera le contenu des politiques publiques et les modalités de leur évaluation.

L'application des mesures de rationalisation budgétaire pourrait compresser le besoin de financement des administrations publiques. Cependant, l'application d'une gouvernance financière par la performance permet de mettre toutes les administrations publiques sur les rails des missions des actions publiques. L'incorporation des mécanismes d'ajustement des finances publiques en cours d'exercice, tels que les décrets d'ajustements des crédits, contribue à la correction des situations de déséquilibre budgétaire.

La mobilisation des ressources budgétaires par la fiscalité ordinaire permettra d'une part, de corriger le déséquilibre immédiat et futur des finances publiques sous réserve de ne pas outrepasser les limites des indicateurs internationaux dont, le taux des prélèvements obligatoires (TPO) et d'autre part, de faire face à la dépendance à la fiscalité pétrolière ou encore à l'économie rentière. S'ajoute aussi, la rationalisation des dépenses publiques et la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales pour renforcer l'assiette de la fiscalité ordinaire.

La poursuite du processus de modernisation dans toutes les administrations de l'État y compris l'administration budgétaire, fiscale et comptable. Le développement d'un système intégré d'information financière publique propre à l'Algérie, mission à la charge de l'Agence d'Informatique sur les Finances Publiques (AIFP), garantira la modernisation de l'administration budgétaire.

En conclusion, l'amélioration de l'efficacité de la politique budgétaire requiert également la création d'établissements publics à caractère administratif dans chaque secteur, avec une mission pérenne, l'évaluation continue de la performance des administrations du secteur.

Limites de recherche :

En raison de la complexité de l'aspect théorique et l'absence de toute recherche scientifique sur certains aspects propres au cas algérien, les limites les plus importantes de cette recherche se résument dans les axes suivants :

Absence d'une étude sur les travaux qui ont marqué la réforme des finances publiques en Algérie durant la période (2000-2014) est due à l'absence d'une base de données électronique dédiée à cet effet comme celle de la télé-déclaration fiscale.

L'étude de l'impact de la gouvernance financière par la performance sur l'efficacité de la politique budgétaire en Algérie ne montre pas des données chiffrées et se limite aux canevas dynamiques pour le présenter comme cadre de référence à l'application du nouveau système.

Les résultats de la mobilisation stratégique des politiques de dépenses se limitent seulement à l'analyse du secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique en raison de la limite du temps et du nombre important des secteurs qui appellent un effort temporel conséquent du chercheur, au-delà des quatre (04) années d'étude réglementaire.

Perspectives de recherche :

Après avoir étudié le sujet de gouvernance financière par la performance et son impact sur l'efficacité de la politique budgétaire en Algérie, et à la lumière des résultats présentés précédemment, certains points méritent des études et des recherches particulières pour mieux cerner leur contenu, entre autres :

- Les référentiels internationaux de bonne gouvernance financière publique.
- Étude comparative entre la loi 84-17 et la LOLF.
- Les normes comptables internationales du secteur public (IPSAS).
- La comptabilité générationnelle.
- La comptabilité budgétaire dans l'administration publique.
- La comptabilité patrimoniale dans l'administration publique.
- La comptabilité d'analyse des coûts du service public.
- Le contrôle de gestion dans l'administration publique.

Bibliographie

BIBLIOGRAPHIE :**LIVRES :**

- ADAM François et autres, *Finances publiques*, Paris, DALLOZ, 2^{ème} édition, 2007.
- ALAZARD Claude et SEPARI Sabine, *Contrôle de gestion : Manuel et applications*, Paris, DUNOD, 2^{ème} édition, 2010.
- ALBERT Jean-Luc et SAIDJ Luc, *Finances publiques*, Paris, Éditions DALLOZ, 7^{ème} édition, 2011.
- ARKWRIGHT Edward et autres, *Économie politique de la LOLF*, Paris, La Documentation française, 2007.
- AÏM Roger, *Indicateur et tableau de bord*, Paris, AFNOR, 2^{ème} édition, 2011.
- BADDARI Kamel et autres, *Assurance qualité dans l'enseignement supérieur, construire et réussir l'autoévaluation*, Alger, Office des Publications Universitaires, 2013.
- BARABEL Michel et autres, *Les fondamentaux du management*, Paris, DUNOD, 2008.
- BARILARI André et autres, *Économie politique de la LOLF*, Paris, La Documentation française, 2007.
- BARILARI André et BOUVIER Michel, *La nouvelle gouvernance financière de l'État*, Paris, LGDJ, 2004.
- BARILARI André, *Économie politique de la LOLF*, Paris, La Documentation française, 2007.
- BARTOLI Annie, *Le management dans les organisations publiques*, Paris, DUNOD, 1997.
- BEITONE Alain et autres, *Économie*, Paris, DALLOZ, 4^{ème} édition, 2009.
- BERLAND Nicolas, DE RONGE Yves, *Contrôle de gestion : Perspectives stratégiques et managériales*, Paris, Edition PEARSON, 2010.
- BERNARD André, *Politique et gestion des finances publiques : Québec et Canada*, Québec, Presses universitaires du Québec, 1992.
- BIALÈS Michel et autres, *Économie*, Alger, Éditions BERTI, 4^{ème} édition, 2007.
- BIENVENU Jean-Jacques et LAMBERT Thierry, *Droit fiscal*, Paris, Presses universitaires de France, 4^{ème} édition, 2010.
- BOUARA Mohamed Tahar, *Les finances publiques*, Alger, Edition pages bleues, 2007.
- BOUCKAERT Geert, HALLIGAN Johon, *Managing performance : International comparaisons*, London, Routledge, 2008.

-
- BOUILEF Hayet, *La mobilisation des ressources publiques par la fiscalité ordinaire*, Alger, Éditions ENAG, 2014.
 - BOULIFA Brahim, *Marchés publics*, Alger, BERTI Éditions, 2013.
 - BOUTHEVILLAIN Carine et autres, *Les politiques budgétaires dans la crise*, Paris, LGDJ, 2013.
 - BOUVIER Michel et autres, *Finances publiques*, Paris, Edition LGDJ, 9^{ème} édition, 2008.
 - BOUVIER Michel, *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, Paris, LGDJ, 2009.
 - BRESSOUD Étienne, *Statistique descriptive*, Paris, PEARSON, 2008.
 - BRUNELLE Dorval, *Gouvernance : Théories et pratiques*, Québec, Éditions IEIM, Université de Québec à Montréal, 2010.
 - CABANE Pierre, *L'essentiel de la finance à l'usage des managers*, Paris, Éditions d'organisation, 5^{ème} édition, 2007.
 - CABANNES Xavier, *Finances publiques*, Paris, Edition Foucher, 3^{ème} édition, 2011.
 - CARTIER-BRESSON Jean, *Économie politique de la corruption et de la gouvernance*, Paris, Edition L'Harmattan, 2008.
 - CHOUVEL François, *Finances publiques*, Paris, Gualino éditeur, 14^{ème} édition, 2011.
 - CLEREMBAUX Joel, *L'essentiel sur le débat d'orientation budgétaire*, Voiron, Territorial Éditions, 2011.
 - CLICHE Pierre, *Gestion budgétaire et dépenses publiques*, Québec, Presses de l'Université de Québec, 2011.
 - COHEN Alain-Gérard, *Contrôle interne et audit publics*, Paris, LGDJ, 2008.
 - DEME Ousmane, « La société civile et le mécanisme africain d'évaluation par les pairs : entre espoir et scepticisme », *Partenariat Afrique Canada (PAC)*, Ottawa, Octobre 2005.
 - DENEAULT Alain, *Gouvernance*, Montréal, Lux Éditeur, 2013.
 - DORIATH Brigitte et al, *Comptabilité et gestion des organisations*, Paris, DUNOD, 6^{ème} édition, 2008.
 - FORGET Jack, *Gestion budgétaire Prévoir et contrôler les activités de l'entreprise*, Paris, Éditions d'Organisation, 2005.
 - GILBERT Pierre, *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*, Paris, Éditions d'organisation, 1980.
 - HALLAK Jacques et POISSON Muriel, *Écoles corrompues, universités corrompues : que faire ?*, Paris, Éditions UNESCO, 2009.

-
- HAMMADOU Ibrahim et TESSA Ahmed, *Fiscalité de l'entreprise*, Alger, Edition Pages Bleues, 2011.
 - HORNGREN Charles, *Contrôle de gestion et gestion budgétaire*, Paris, PEARSON, 4^{ème} édition, 2009.
 - IRIBARNE Patrick et VERDOUX Stéphane, *La haute performance publique*, Paris, Édition AFNOR, 2008.
 - JAULENT Patrick et QUARES Marie-Agnès, *Pilotez vos performances*, Paris, Éditions AFNOR, 2^{ème} édition, 2008.
 - LACHAPELLE Guy, BERNIER Luc et TREMBLAY Pierre P., *Le processus budgétaire au Québec*, Presses de l'Université du Québec, Canada, 1999.
 - LAKHLEF Brahim, *La bonne gouvernance*, Alger, Edition Dar El Khaldounia, 2006.
 - LECLERC Jean, *Gérer autrement l'administration publique*, Québec, Presses de l'université de Québec, 2011.
 - LÖNING Hélène et autres, *Le contrôle de gestion*, Paris, DUNOD, 4^{ème} édition, 2013.
 - LUSTHAUS Charles et autres, *Évaluation organisationnelle*, Québec, Les presses de l'université de Laval et du Centre de recherche pour le développement international, 2^{ème} édition, 2007.
 - MAGNET Jacques, *Éléments de la comptabilité publique*, Paris, LGDJ, 5^{ème} édition, 2001.
 - MAZOUZ Bachir et TARDIF Marchel J.B., *La gestion intégrée par résultats*, Québec, Presses de l'Université de Québec, 2^{ème} édition, 2008.
 - MAZOUZ Bachir, LECLERC Jean, *La gestion intégrée par résultats*, Québec, Presses de l'université de Québec, 2011.
 - MERCIER Jean, *L'administration publique*, Québec, Les Presses de l'Université de Laval, 8^{ème} édition, 2011.
 - MORLEY Chantal, *Management d'un projet système d'information*, Paris, DUNOD, 6^{ème} édition, 2008.
 - MORLEY Chantal, *Management d'un projet système d'information*, Paris, DUNOD, 6^{ème} édition, 2008.
 - MUZELLEC Raymond, *Finances publiques*, Éditions DALLOZ, 15^{ème} édition, Paris, 2009.
 - OLIVA Éric, *Finances publiques*, Paris, DALLOZ, 2^{ème} édition, 2008.
 - PAUL Michel, *L'essentiel de la LOLF*, Paris, GUALINO Éditeur, 2007.
 - PERRET Bernard, *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, Éditions La Découverte, 2008.

-
- Philip LOÏC, *Les fondements constitutionnels des finances publiques*, Paris, ECONOMICA, 1995.
 - PMBOK, *Guide du corpus des connaissances en management de projet*, 4^{ème} édition, 2008.
 - SAIDJ Luc et ALBERT Jean-Luc, *Finances publiques*, Paris, DALLOZ, 5^{ème} édition, 2007.
 - SAIDJ Luc, *Finances publiques*, Paris, DALLOZ, 2^{ème} édition, 2007.
 - SAOU Nasser, *Guide de gestion des marchés publics*, Bouira, Edition Pages Bleues, 2012.
 - TEMMAR Hamid A., *L'économie de l'Algérie, la gouvernance publique économique*, Alger, Office des publications universitaires, 2015.
 - VOYER Pierre, *Tableaux de bord de gestion et indicateurs de performance*, Québec, Presses de l'université de Québec, 2^{ème} édition, 1999.

ARTICLES, REVUES ET TRAVAUX SCIENTIFIQUES COLLECTIFS :

- AKNIN Audrey, « Le développement durable peut-il conjurer la “malédiction des ressources” ? », *Mondes en développement*, 2009, vol. 4, n° 148.
- ANDREW Massey, « Les programme reviews au Royaume-Uni et la question de la mesure de la performance », *Revue française d'administration publique*, 2010, vol. 4, n° 136.
- ATTILA Gbewopo et al., « Corruption et mobilisation des recettes publiques : une analyse économétrique », *Recherches économiques de Louvain*, 2009, vol. 75, n° 2.
- BAD, *Revue sur l'efficacité du développement-Gouvernance*, BAD, Tunisie, 2012.
- BEAUREGARD Claude, « Des contrôles adéquats : une nécessité pour les gestionnaires publics », *Revue Sources*, ENAP, 2003, vol. 18, n°1.
- BELKEBIR Linda, « Le programme ACCORD : quel bilan ? », *RFFP*, 2004, n° 87.
- BENACHENHOU Abdelatif, « Ajustement et démocratie économique », in *L'Algérie, des principes de novembre à l'ajustement structural*, dirigé par Abdelkader DJAFLAT, Édition du Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA), Dakar, 1999.
- BENSOUDA Nourredine, « Efficacité et transparence des finances publiques pour une meilleure offre des biens aux citoyens », *RFFP*, 2007, n° 100.
- BENZERFA Manel, « L'introduction de la Balanced Scorecard dans les administrations de l'État en France », *Politique et management public*, 2007, vol. 25, n° 4.
- BEZES Philippe, « Morphologie de la RGPP » Une mise en perspective historique et comparative, *Revue française d'administration publique*, 2010, vol. 4, n° 136.

-
- BLÖNDAL Jón R., « La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE : tendances communes », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 2003, vol. 2, n° 4.
 - BODIN Jean-Paul, « Modernisation de l'administration fiscale dans les pays en développement : impact de la TVA. », *Revue d'économie du développement*, 2012, vol. 20, n° 3.
 - BOURGAULT Jacques, « Les réformes budgétaires de type managérial : Observations chez quelques précurseurs », *Revue française d'administration publique*, 2006, vol. 1, n° 117.
 - BOURGUIGNON A., « Peut-on définir la performance ? », *Revue Française de Comptabilité*, 1995, n° 269.
 - BOURGUIGNON Annick et autres, « L'irréductible dimension culturelle des instruments de gestion : l'exemple du tableau de bord et du *balanced scorecard* », *Comptabilité - Contrôle - Audit*, 2002, n° 3, Tome 8.
 - BOURQUE Mélanie, « Le nouveau management public comme prémisses aux transformations des systèmes de santé nationalisés », *Revue de la gouvernance*, 2007, vol. 4, n° 1.
 - BOUVARD Michel, « La mesure de la performance », *RFFP*, 2005, n° 91.
 - BOVENS Mark et ANCHRIT Wille, « Déchiffrer la baisse de confiance aux Pays-Bas : Dix explications à la baisse de la confiance politique aux Pays-Bas », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2008, vol. 74, n° 2.
 - BRODEUR Magaly, « *Gouvernance et corruption en Haïti : état des lieux, impacts et enjeux* », *Haïti Perspectives*, 2012, vol. 1, n° 2.
 - BRUNETIÈRE Jean-René, « Les objectifs et les indicateurs de la LOLF, quatre ans après... », *Revue française d'administration publique*, 2010, vol. 3, n° 135.
 - CARMEN Apaza, « la pertinence des indicateurs mondiaux de la gouvernance : un débat scientifique en cours », *Revue française d'administration publique*, 2008, vol.3, n° 127.
 - CHAUVEY Jean-Noël, « L'intérêt du Balanced Scorecard dans l'évolution des modes de contrôle et d'évaluation des Départements français », *Revue Politiques et Management Public*, vol. 24, n° 2, 2006.
 - CLICHE Pierre, *La gestion et la budgétisation axées sur les résultats*, Cahier n° 1 de l'Observatoire de l'Administration Publique, Québec, Décembre 2012.
 - COMEAU Paul-André, « *Gestionnaire public versus décideur politique* », in *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats*, dirigé par Bachir MAZOUZ, Québec, Presses de l'université de Québec, 2008.

-
- DELALANDE Nicolas, « Le consentement à l'impôt en France : les contribuables, l'administration et le problème de la confiance », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2009, vol. 2, n° 56.
 - DEVIN Guillaume et PLACIDI-FROT Delphine, « Les évolutions de l'ONU : concurrences et intégration », *Critique internationale*, 2011, vol. 4, n° 53.
 - DOU Henri, « Innover dans la recherche publique en France : la responsabilité sociale de la recherche est-elle mesurée ? », *Vie et sciences de l'entreprise*, 2010, vol. 3, n° 185-186.
 - DUPPRT Jean-Pierre, « La dynamique des réformes budgétaires : globalisation des problèmes, unification des outils et adaptation nationale des solutions », *RFFP*, 2007, n° 98.
 - EDISON Hali, « Qualité des institutions et résultats économiques », *Finances & Développement*, 2003.
 - FARA Azmat et KEN Coghill, « La bonne gouvernance et les réformes de marché », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2005, vol. 71, n° 4.
 - FLOUZAT Denise, « Stabilisation du système financier et croissance », *Vie et sciences de l'entreprise*, 2012, vol. 2, n° 191-192.
 - GALERA ANDRÉS Navarro et BOLÍVAR MANUEL PEDRO Rodríguez, « La modernisation des administrations publiques dans les économies émergentes et en transition grâce à des rapports financiers basés sur les normes internationales », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2011, vol. 3, n° 77.
 - GARNEAU Raymond, « La budgétisation par programmes », in *Le processus budgétaire au Québec*, dirigé par Guy LACHAPELLE et autres, Presses de l'Université de Québec, 1999.
 - GODE-SANCHEZ Cécile, « La démocratie participative, outil d'aide à la décision publique », *Administration gouvernance et décision publique*, dirigé par Ali SEDJARI, Ed. L'HARMATTAN-GERT, 2004.
 - GUEYE Cheikh Mbacké, « Les réalités sociologiques de l'Afrique: un terrain fertile pour la corruption ? », *Finance & Bien Commun*, 2007, n° 3.
 - GUILLAUME Henri, « Introduction de la gestion de la performance : huit exemples étrangers », *RFFP*, 2001, n° 73.
 - Henrik GUDMUNDSSON, « Donner du sens aux concepts. La mobilité durable et les systèmes d'indicateurs dans le domaine de la politique des transports », *Revue internationale des sciences sociales*, 2003, vol. 2, n° 176.
 - HERTZOG Robert, « Finances publiques, finances privées : nouvelles frontières, nouvelles similitudes ? », *RFFP*, 2007, n° 100.

-
- HERTZOG Robert, « Les ressources publiques sous tension : victimes ou causes de la crise des finances publiques ? », *Revue française d'administration publique*, 2012, vol. 4, n° 144.
 - HEUNGSIK Park et JOHN Blenkinsopp, « L'influence de la transparence et de la confiance dans la relation entre corruption et satisfaction du citoyen », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2011, vol. 77, n° 2.
 - HONLONKOU Albert, « Corruption, inflation, croissance et développement humain durable », *Mondes en développement*, 2003, vol. 3, n° 123.
 - JAMES D. Fearon, « Fragilité des États, indicateurs de gouvernance et risque de guerre civile », *Revue d'économie du développement*, 2011, vol. 19, n° 4.
 - JOFFRES Adeline, « Internet et NTIC : gouvernance électronique et démocratie dans la République Bolivarienne du Venezuela », in *Gouvernance : Théories et pratiques*, dirigé par Dorval Brunelle, Éditions IEIM, Université de Québec à Montréal, 2010.
 - Joseph FACAL et Luc BERNIER, « Réformes administratives, structures sociales et représentations collectives au Québec », *Revue française d'administration publique*, 2008, vol. 3, n° 127.
 - JOUMARD Isabelle et KONGSRUD Per Mathis, « Les relations financières entre l'État et les collectivités locales », *Revue économique de l'OCDE*, 2003, vol. 1, n° 36.
 - Julien CAZALA, « Le Soft Law international entre inspiration et aspiration », *RIEJ*, 2011, vol. 1, n° 66.
 - KAPLAN Robert S. et NORTON David P., « Le tableaux de bord prospectif, un système de pilotage de la performance », Collection Harvard Business Review, in *Les systèmes de mesure de la performance*, dirigé par Jean-Pierre RODIER, Éditions d'organisations, Paris, 2001.
 - KAPLAN Robert S. et NORTON David P., « Le tableaux de bord prospectif, outil de management stratégique », Collection Harvard Business Review, in *Les systèmes de mesure de la performance*, dirigé par Jean-Pierre RODIER, Éditions d'organisations, Paris, 2001.
 - KAPLAN Robert S. et NORTON David P., « Mettre en pratique le tableaux de bord prospectif », Collection Harvard Business Review, in *Les systèmes de mesure de la performance*, dirigé par Jean-Pierre RODIER, Éditions d'organisations, Paris, 2001.
 - KAPLAN Robert S., NORTON David P., « The Balanced Scorecard - Measures that Drive Performance », *Harvard Business Review*, 1992.
 - KAUFMAN Daniel, KRAAY Aart, MASTRUZZI Massimo and ZOIDO-LOBATON Pablo, « Gouvernance Matter's », *World Bank Policy Research*, Working paper n° 2196, Washington DC, World Bank, 1999.

-
- KAUFMANN Daniel, KRAAY Aart et ZOIDO-LOBATON Pablo, « Gestion des affaires publiques, de l'évaluation à l'action », *Finance et Développement*, Juin 2000.
 - KHANCHEL El Mehdi Imen, « Gouvernance et TIC : cas des pays d'Afrique », *Recherches en Sciences de Gestion*, 2011, vol. 5, n° 86.
 - LACAZE Araud, « La LOLF : simple outil de management ou dogme écrasant ? », *Problèmes économiques*, 2006, n° 2894.
 - LAFARGE François, « La révision générale des politiques publiques : objet, méthodes et redevabilité », *Revue française d'administration publique*, 2010, vol. 4, n° 136.
 - LASSALE Jean-Pierre, « De l'État administratif à l'État stratégique », *RFFP*, 2001, n° 73.
 - LEBAS M., « Oui, il faut définir la performance », *Revue Française de Comptabilité*, 1995, n° 269.
 - MARTIN-CHENUT Kathia, « Droit international et démocratie », *Diogène*, 2007, vol. 4, n° 220.
 - MASSUYEAU Benoit et DORBEAU-FALCHIER Delphine, « Gouvernance pétrolière au Tchad : la loi de gestion des revenus pétroliers », *Revue Afrique contemporaine*, 2005, vol. 4, n° 216.
 - MAZOUZ Bachir et al., « Au cœur du renouveau administratif : l'engagement institutionnel quelques enseignements empiriques tirés de l'expérience québécoise », *Revue française d'administration publique*, 2005, vol. 3, n° 115.
 - MAZOUZ Bachir et TARDIF Marchel J.B., « A propos de la performance », in *Management des organisations publiques*, dirigé par Denis ROULEX, Québec, Presses de l'Université de Québec, 2^{ème} édition, 2010.
 - MEDINA Marcos, « Participation citoyenne et l'approvisionnement en eau dans trois villes d'Argentine », in *Gouvernance : Théories et pratiques*, dirigé par Dorval Brunelle, Québec, Éditions IEIM, Université de Québec à Montréal, 2010.
 - MELENOTTE Sabrina, « L'autonomie zapatiste : Quelle gouvernance ? », in *Gouvernance : Théories et pratiques*, dirigé par Dorval BRUNELLE, Québec, Éditions IEIM, Université de Québec à Montréal, 2010.
 - MIEKATRIEN Sterck et al., « Réformes budgétaires dans le secteur public : tendances et défis », *Revue internationale de politique comparée*, 2004, vol. 11, n° 2.
 - MIGEON François-Daniel, « La méthode RGPP : Placer le changement au cœur de l'administration », *RFAP*, 2010, vol. 4, n° 136.
 - MORDACQ Frank, « Modernisation et réforme de l'État, au service des finances publiques », *RFFP*, 2007, n° 100.

-
- NOBRE Thierry et HAOUET Imène, « Le cas d'un *balanced scorecard* en milieu hospitalier, éluder la carte stratégique pour privilégier la performance organisationnelle », *Revue Française de Gestion*, 2011, n° 211, vol 2.
 - NOBRE Thiery, « Management hospitalier : du contrôle externe au pilotage, apport et adaptabilité du tableau de bord prospectif », *Comptabilité - Contrôle - Audit*, n° 1, Tome 7.
 - OCDE, « Pour une gestion axée sur les résultats du développement et sur l'efficacité de l'aide », *Revue de l'OCDE sur le développement*, 2003, vol. 1, n° 4.
 - OCDE, « Rééquilibrer l'économie vers la croissance durable », *Études économiques de l'OCDE*, 2010, n° 16.
 - OCDE, « Transparence budgétaire - les meilleures pratiques », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 2002, vol. 1, n° 3.
 - OCDE, « Existe-t-il un cadre juridique optimal pour le système budgétaire ? », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 2004, vol. 4, n°3.
 - OCDE, *Coopération pour le développement 2004*, 2005, vol. 6, n° 1.
 - OCDE, *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 2004, vol. 4, n° 3.
 - OGIEN Albert, « La valeur sociale du chiffre : La quantification de l'action publique entre performance et démocratie », *Revue française de socio-économie*, 2010, vol. 1, n° 5.
 - POIROT Jacques, « L'économie du don chez François Perroux : Actualité et pertinence du modèle perroussien d'aide publique au développement pour le troisième millénaire », *Revue Tiers Monde*, 2007, vol. 4, n° 192.
 - POLI Raphael, « Les indicateurs de performance de la dépense publique », *RFFP*, 2003, n° 82.
 - ROUBAN Luc, « Réformer l'État : Pourquoi et pour quoi ? », *Cahiers français*, 2008, n° 346.
 - SAINT-ETIENNE Christian, « Finances publiques européennes : une réforme politiquement acceptable du Pacte de stabilité et de croissance », *Revue d'économie financière*, 2005, vol. 79, n° 79.
 - SANTISO Carlos, « Combattre la corruption et améliorer la gouvernance financière : les institutions financières internationales et le renforcement du contrôle budgétaire dans les pays en développement », *Revue française d'administration publique*, 2006, vol. 3, n° 119.
 - SCHICK Allen, « L'État performant : réflexions sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 2003, vol. 3, n° 2.

-
- SÉBASTIEN Kott, « La RGPP et la LOLF : consonances et dissonances », *Revue française d'administration publique*, 2010, vol. 4, n° 136.
 - SEVERINO Jean-Michel, RAY Olivier, « La fin de l'aide publique au développement : mort et renaissance d'une politique publique globale », *Revue d'économie du développement*, 2011, vol. 19, n° 1.
 - SIMMONY Marc, « La démarche de performance dans le cadre des finances publiques », *RFFP*, 2007, n° 98.
 - SIMMONY Marc, « La démarche performance dans le cadre des finances publiques », *RFFP*, 2007, n° 98.
 - STERCK Miekatrien, « Les conséquences de la budgétisation axée sur les résultats pour la fonction parlementaire », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2007, vol. 73, n° 2.
 - SYLVIE Trosa, « Donner sens aux méthodes de modernisation de l'administration », *Revue française d'administration publique*, 2010, vol. 3, n° 135.
 - TESORO José Luis, « Citoyenneté, gouvernance et civisme numérique : une analyse prospective », in *Gouvernance : Théories et pratiques*, dirigé par Dorval Brunelle, Éditions IEIM, Université de Québec à Montréal, 2010.
 - TOMPSON William, « Un Venezuela du froid ? La malédiction des ressources et la politique russe », *Revue de la politique étrangère*, 2007, n° 4.
 - VAN DE WALLE Steven et al., « La confiance dans le secteur public: existe-t-il des signes d'un déclin à long terme ? », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2008, vol. 74, n° 1.
 - VAN DOREN Wouter et LONTI Zsuzsanna, « Contribution au débat sur la mesure de la performance de la gouvernance », *Revue française d'administration publique*, 2010, vol. 3, n° 135.
 - VERHOEVEN David, « La structure des budgets provinciaux. Comparaison Nord Sud », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2000, vol.36-37 n° 1701-1702.
 - VÉRONIQUE Huet, « L'autonomie constitutionnelle de l'État : déclin ou renouveau ? », *Revue française de droit constitutionnel*, 2008, vol. 1, n° 73.
 - VIAU Julien, « Pratiques relationnelles et commande publique : Enjeux et perspectives », *Revue Market Management*, 2003, vol. 3, n° 2.
 - WALTER Groszyk, « La gestion axée sur les résultats aux États-Unis », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 2002, vol. 1, n° 4.

- WONE Issa *et al.*, « Gestion axée sur les résultats et stratégies de développement sanitaire en Afrique », *Santé Publique*, 2012, vol. 24, n° 5.

RAPPORTS, MANUELS ET GUIDES :

- Algérie, *Rapport national sur les objectifs du millénaire pour le développement*, 2005.
- BAD, *Évaluation des finances publique selon la méthodologie PEFA*, 2010.
- Banque d'Algérie, *Rapport 2010 Évolution économique et monétaire en Algérie*, 2011.
- Banque d'Algérie, *Rapport 2014 Évolution économique et monétaire en Algérie*, p. 2015.
- Banque Mondiale, *Doing business 2014 : Comprendre les régulations pour les petites et moyennes entreprises*, Washington, DC, 2014.
- Banque Mondiale, *Rapport n° 36270-DZ A la recherche d'un investissement public de qualité*, 2007.
- CEA, *Rapport sur la gouvernance en Afrique II*, Addis-Abeba, Éthiopie, 2009.
- Chantal AUTEUIL et Claude BONNEAU, *Guide sur les indicateurs*, Secrétariat du Conseil du Trésor, Québec, 2003, p 10.
- Cour des Comptes, *Rapport public annuel*, France, Février 2011.
- DGPP, *Situation du fond de régulation des recettes (FRR) 2000-2014*, 2015.
- DGPP, *Situation résumée des opérations du trésor (SROT) 2000-2014*, 2015.
- Direction Générale des Impôts, *Charte du contribuable vérifié*, 2009.
- Direction Générale des Impôts, *Charte du contribuable*, 2009.
- Direction Générale des Impôts, *Guide de déontologie des fonctionnaires de la DGI*, 2009.
- FIDA, *Rapport n° EB 99/67/INF-4 sur la bonne gouvernance*, Rome, 1999.
- FMI, *Code de transparence des finances publiques*, 2014.
- FMI, *Défis macroéconomiques et opérationnels inhérents aux pays en situation fragile*, Washington, 2011.

-
- FMI, Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles, 2007.
 - FMI, Manuel de statistique des finances publiques, 2001.
 - FMI, Manuel de statistique des finances publiques, 2007.
 - FMI, Manuel de statistiques de finances publiques, 2001.
 - FMI, Rapport n° 05/52 Algérie, questions choisies, 2006.
 - IBP, Guide pour répondre au questionnaire sur le budget ouvert, 2011.
 - IBP, Guide sur le questionnaire ouvert, 2012.
 - IBP, Indice sur le budget ouvert-Algérie 2012, 2015.
 - IBP, Méthodologie de l'enquête sur le budget ouvert, 2012.
 - IBP, Questionnaire sur le budget ouvert, 2011.
 - MAEP, Rapport sur l'état de mise en œuvre du programme d'action national en matière de gouvernance Algérie, 2008.
 - Ministère des Finances, Cadre de référence des finances publiques, 2009.
 - Ministère des finances, Note de présentation du projet d'ordonnance portant loi de finances complémentaire pour 2008.
 - Ministère des finances, Note de présentation de la loi de finances complémentaires pour 2015.
 - Ministère des finances, Note de présentation du projet de loi de finances pour 2015, 2014.
 - Ministère des finances, Note sur le PCSC et la loi de finances complémentaire pour 2005.
 - Ministère des Finances, Situation résumée des opérations du Trésor, 2014.
 - Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, RGPP : 5^e Conseil de modernisation des politiques publiques : [rapport d'étape] / François BAROIN, Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, 2011.
 - NEPAD, Déclaration sur la démocratie, la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises, Durban, Afrique du sud, 8 Juillet 2002.

-
- NEPAD, *Mécanisme africain d'évaluation par les pairs*, Abuja, Nigeria, 9 mars 2003.
 - NEPAD, *Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique*, Abuja, Nigeria, 23 Octobre 2001.
 - OCDE, *Examen de l'OCDE sur la gouvernance publique en France : Une perspective internationale sur la révision générale des politiques publiques*, 2012.
 - OCDE, *Identification et quantification des profits de la corruption*, 2011.
 - OCDE, *L'intégrité dans les des marchés publics, les bonnes pratiques de A à Z*, 2007.
 - OCDE, *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, 2007.
 - OCDE, *La réforme de la réglementation dans les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord*, 2013.
 - OCDE, *Manuel de sensibilisation au paiement de pots-de-vin et à la corruption à l'intention de vérificateurs fiscaux*, 2013.
 - OCDE, *Moderniser l'État, la route à suivre*, 2005.
 - OCDE, *Panorama des administrations publiques 2013*, 2014.
 - OCDE, *Principes de l'OCDE pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics*, 2010.
 - OCDE, *Principes de l'OCDE pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics*, 2011.
 - OCDE, *Vers un cadre pour l'intégrité solide : instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre*, 2009.
 - OIF (2006), *Manuel de la gestion axée sur les résultats*.
 - ONS, *Annuaire statistique de l'Algérie*, n° 30, 2014.
 - ONU, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, 2004.
 - ONU, *La budgétisation axée sur les résultats*, Rapport (A/53/500) du 15 octobre 1998.
 - ONU, *Pratiques de bonne gouvernance pour la protection des droits de l'homme*, New York, 2007.

-
- ONU, Rapport n° S/2004/616 Rétablissement de l'État de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit, 2004.
 - ONU, Résolution n° A/RES/55/2 adoptée par l'Assemblée Générale, 2000.
 - ONU, Résolution n° A/RES/60/1 de l'assemblée générale, 2005.
 - PEFA, Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques, Secrétariat PEFA, Washington, 2011.
 - PNUD, Guide de la planification, du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du développement, 2009.
 - PNUD, Guide de suivi et de l'évaluation axés sur les résultats, New York, 2002.
 - PNUD, Lutte contre la corruption dans le secteur de l'eau : méthodes, outils et bonnes pratiques, New York, 2011.
 - PNUD, Rapport mondial sur le développement humain, Éditions PNUD, New York, 2014.
 - Présidence de la République, Communication du Conseil des Ministres, 24 mai 2010.
 - Présidence de la République, Communication du Conseil des Ministres, 07 mai 2014.
 - Présidence de la République, Communication du Conseil des Ministres, 21 mai 2014.
 - Services du Premier Ministre, Plan d'action du Gouvernement pour la mise en œuvre du programme du Président de la République, Septembre 2012.
 - Services du Premier Ministre, Plan d'action du Gouvernement, Algérie, Mai 2014.
 - TEARFUND, Pourquoi un plaidoyer sur la gouvernance et la corruption ?, 2012.
 - UNDP, Governance for sustainable human development, 1997.
 - UNESCO, La budgétisation axée sur les résultats, Rapport (JIU/REP/99/3), 10 Août 2000.
 - UNESCO, Révision de la classification internationale type de l'éducation (CITE), 2011.
 - Vivek RAMKUMAR et Isaac SHAPIRO, Guide de la transparence dans les rapports budgétaire du Gouvernement, IBP, 2014.

THÈSES ET MÉMOIRES :

- GUENOUN Marcel, *Le management de la performance publique locale*, Thèse de doctorat en sciences de gestion, Université d'Aix-Marseille III, 2009.
- OUDAI Moussa, *Essai d'application de la gouvernance budgétaire axée sur la performance*, Mémoire élaboré en vue l'obtention du diplôme de magister en sciences de gestion, option comptabilité à l'École Supérieure de Commerce d'Alger, 2009/2010.
- TANI YAMNA Achour, *L'analyse de la croissance économique en Algérie*, Thèse de doctorat en sciences, Université de Tlemcen, 2013/2014.

TEXTES JURIDIQUES :

- Constitution.
- Code de l'enregistrement.
- Code des douanes
- Code des impôts directs et taxes assimilés.
- Code des impôts indirects.
- Code des procédures fiscales.
- Code des taxes sur le chiffre d'affaires.
- Code du timbre.
- Loi organique n° 99-02 du 08 mars 1999 fixe l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée Populaire Nationale et du Conseil de la Nation ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres du Parlement et le Gouvernement.
- Loi n° 84-17 du 07 juillet 1984, modifiée et complétée, relative aux lois de finances.
- Loi n° 90-21 du 15 août 1990, modifiée et complétée, relative à la comptabilité publique.
- Loi n° 90-30 du 1^{er} décembre 1990, modifiée et complétée, portant loi domaniale.
- Loi n° 98-11 du 22 Août 1998, modifiée et complétée, loi d'orientation et de programme à projection quinquennale sur la recherche scientifique et le développement technologique.

-
- Loi n° 99-05 du 04 Avril 1999, modifiée et complétée, portant loi d'orientation sur l'enseignement supérieur.
 - Loi n° 2000-02 du 27 juillet 2000 portant loi de finances complémentaire pour 2000.
 - Loi n° 05-07 du 28 avril 2005, modifiée et complétée, relative aux hydrocarbures.
 - Loi n° 14-10 du 30 décembre 2014 portant loi de finances pour 2015.
 - Loi n° 15-21 du 30 décembre 2015 portant loi d'orientation sur la recherche scientifique et le développement technologique.
 - Ordonnance n° 59-2 du 2 Janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.
 - Ordonnance n° 95-20 du 17 juillet 1995, modifiée et complétée, précisant les attributions de la cour des comptes ainsi que les modalités de son organisation, de son fonctionnement et la sanction de ses investigations.
 - Ordonnance n° 08-04 du 1^{er} septembre 2008, modifiée et complétée, fixant les conditions et modalités de concession des terrains relevant du domaine privé de l'État.
 - Décret présidentiel n° 95-377 du 20 novembre 1995, modifié fixant le règlement intérieur de la cour des comptes.
 - Décret présidentiel n° 10-236 du 07 Octobre 2010, modifié et complété, portant réglementation des marchés publics.
 - Décret n° 86-266 du 4 novembre 1986 portant organisation et fonctionnement du fonds commun des collectivités locales.
 - Décret exécutif n° 95-54 du 15 février 1995, modifié et complété, fixant les attributions du Ministre des Finances.
 - Décret exécutif n° 98-227 du 13 juillet 1998, modifié et complété, relatif aux dépenses d'équipement de l'État.
 - Décret exécutif n° 02-67 du 6 février 2002 modifié et complété, portant fonds de régulation des recettes.

-
- Décret exécutif n° 02-145 du 9 mai 2002 fixant les modalités de fonctionnement du compte affectation spéciale n° 302-108 intitulé « Compte de gestion des opérations d'investissements publics inscrites au titre du programme de soutien à la relance ».
 - Décret exécutif n° 05-403 du 17 octobre 2005 fixant les modalités de fonctionnement du compte affectation spéciale n° 302-120 intitulé « Compte de gestion des opérations d'investissements publics inscrites au titre du programme complémentaire de soutien de la croissance ».
 - Décret exécutif n° 07-364 du 28 novembre 2007 fixant l'organisation de l'administration centrale du Ministère de Finances.
 - Décret exécutif n° 08-94 du 10 mars 2008 portant création, organisation, missions et fonctionnement de l'Agence de l'Informatique des Finances Publiques.
 - Décret exécutif n° 10-151 du 17 juin 2010 fixant les modalités de fonctionnement du compte affectation spéciale n° 302-134 intitulé «Compte de gestion des opérations d'investissements publics inscrites au titre du programme de consolidation de la croissance économique 2010-2014 ».
 - Décret exécutif n° 14-116 du 24 mars 2014 portant création, missions, organisation et fonctionnement de la caisse de solidarité et de garantie des collectivités locales.
 - Règlement intérieur de l'Assemblée Populaire Nationale, adopté le 30 juillet 2000.
 - Règlement intérieur du Conseil de la Nation, adopté le 30 juillet 2000.

SITES DES BASES DE DONNÉES INSTITUTIONNELLES :

- Banque d'Algérie : <http://www.bank-of-algeria.dz>
- Banque Mondiale : <http://data.worldbank.org/data-catalog/worldwide-governance-indicators>
- DGPP : <http://www.dgpp-mf.gov.dz>
- IBP : <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets>
- Ministère des Finances : <http://www.mf.gov.dz>
- ONS : <http://www.ons.dz>
- PNUD : <http://www.undp.org/fr>
- Transparency International : <http://www.transparency.org/research/cpi>

Annexes

ANNEXE N° 01 : Évolution du cadrage macroéconomique des lois de finances

Indicateurs		Prix de référence fiscal du pétrole brut	Prix de du marché du pétrole brut	Taux de change	Exportations d'hydrocarbures	Importations de marchandises	PIB	Taux de croissance	Taux d'inflation	Fiscalité pétrolière	Réserves de change
Unités		\$US / Baril	\$US / Baril	DA / \$US	Mrds de \$	Mrds de \$	Mrds de DA	%	%	Mrds de DA	Mrds de \$
Prévisions	2000	19	19	69	21	10	4 076	3,6	2	720	
	2001	19	19	77	21	10	3 937	4,1	2	841	
	2002	19	22	78	18	11	4 266	5,7	4,2	916	
	2003	19	19	76	15	13	4 484	5	5	836	
	2004	19	19	76	16	14	4 936	5,1	3	862	
	2005	19	19	73	18	21	7 168	5,2	3	899	
	2006	19	19	74	18	22	5 803	5	3,5	916	
	2007	19	19	74	18	24	6 406	3,4	3,5	973	
	2008	37	100	70	79	31	7 967	3,5	3,5	1 715	
	2009	37	100	65	81	34	11 717	4,1	3,5	1 927	
	2010	37	60	73	44	37	11 092	4	3,5	1 501	
	2011	37	90	74	67	41	13 849	3,9	4	1 529	
	2012	37	90	74	63	47	15 256	4,7	4	1 519	
	2013	37	90	76	61	46	16 177	5	4	1 616	
	2014	37	90	80	57	50	18 191	4,5	3,5	1 578	
	2015	37	60	98	34	57	18 255	3,8	4	1 723	
2016	37	45	98	26	55	18 734	4,6	4	1 682		
Réalisations	2000	19	28,59	75,30	21	9	4 023	3,8	3,4	1 173	12
	2001	19	24,90	77,30	19	9	4 222	3	4,23	964	18
	2002	19	25,31	79,70	18	12	4 455	5,6	1,42	943	23
	2003	19	28,73	77,39	24	13	5 161	7,2	4,3	1 285	33
	2004	19	38,63	72,06	32	19	6 045	4,3	3,56	1 486	43
	2005	19	54,33	73,37	46	20	7 499	5,9	1,64	2 268	56
	2006	19	65,40	72,65	54	21	8 460	1,7	2,53	2 714	78
	2007	19	74,66	69,37	61	26	9 390	3,4	3,7	2 712	110
	2008	37	98,96	64,58	79	38	10 994	2,4	4,9	4 004	143
	2009	37	62,25	72,65	45	38	10 171	1,6	5,74	2 328	149
	2010	37	80,20	74,39	57	39	11 992	3,6	3,91	2 819	163
	2011	37	112,90	72,85	73	45	14 588	2,8	4,52	3 829	182
	2012	37	111,00	77,55	71	50	16 209	3,3	8,89	4 054	191
2013	37	109,50	79,38	64	55	16 644	2,8	3,26	3 678	194	
2014	37	100,20	80,56	58	58	17 205	3,8	2,92	3 388	179	

Source : Élaborée par le chercheur sur la base des données des lois de finances et des rapports de la Banque d'Algérie, de l'ONS et de la DGPP.

ANNEXE N ° 02 : Évolution du cadrage budgétaire des lois de finances

Années	En milliards de DA				En %			
	Recettes budgétisées	Dépenses budgétaires	Solde budgétaire	PIB	Recettes budgétisées / PIB	Dépenses budgétaires / PIB	Solde budgétaire / PIB	
Prévisions	2000	1 191	1 168	23	4 076	29,2	28,7	0,6
	2001	1 404	1 608	-204	3 937	36	41	-5,2
	2002	1 500	1 751	-250	4 266	35	41	-5,9
	2003	1 475	1 930	-455	4 484	33	43	-10,1
	2004	1 528	1 920	-392	4 936	31	39	-7,9
	2005	1 630	2 303	-673	7 168	23	32	-9,4
	2006	1 683	3 555	-1 872	5 803	29	61	-32,3
	2007	1 831	3 947	-2 116	6 406	29	62	-33,0
	2008	2 763	4 882	-2 119	7 967	35	61	-26,6
	2009	3 179	5 474	-2 295	11 717	27	47	-19,6
	2010	2 923	6 469	-3 546	11 092	26	58	-32,0
	2011	3 198	8 272	-5 074	13 849	23	60	-36,6
	2012	3 469	7 745	-4 276	15 256	23	51	-28,0
	2013	3 820	6 880	-3 060	16 177	24	43	-18,9
	2014	4 218	7 656	-3 438	18 191	23	42	-18,9
	2015	4 953	8 753	-3 800	18 255	27	48	-20,8
2016	4 747	7 984	-3 237	18 734	25	43	-17,3	
Réalisations	2000	1 085	1 178	-93	4 023	27	29	-2,3
	2001	1 329	1 321	8	4 222	31	31	0,2
	2002	1 511	1 551	-40	4 455	34	35	-0,9
	2003	1 460	1 690	-230	5 161	28	33	-4,5
	2004	1 514	1 892	-378	6 045	25	31	-6,2
	2005	1 623	2 052	-429	7 499	22	27	-5,7
	2006	1 756	2 453	-697	8 460	21	29	-8,2
	2007	1 856	3 108	-1 252	9 390	20	33	-13,3
	2008	2 895	4 315	-1 420	10 994	26	39	-12,9
	2009	3 275	4 539	-1 264	10 171	32	45	-12,4
	2010	3 056	5 485	-2 429	11 992	25	46	-20,3
	2011	3 474	7 349	-3 875	14 588	24	50	-26,6
	2012	3 804	7 081	-3 277	16 209	23	44	-20,2
2013	3 895	6 023	-2 128	16 644	23	36	-12,8	
2014	3 908	6 995	-3 087	17 205	23	41	-17,9	

Source : Élaborée par le chercheur sur la base des données des lois de finances et des rapports de la Banque d'Algérie et de la DGPP.

ANNEXE N° 03 : Évolution et structure des recettes budgétaires

Années		En milliards de DA			Ratios de structure en %	
		Ressources ordinaires	Fiscalité pétrolière	Recettes budgétaires	Poids des ressources ordinaires	Poids de la fiscalité pétrolière
Prévisions	2000	471	720	1 191	40	60
	2001	563	841	1 404	40	60
	2002	584	916	1 500	39	61
	2003	639	836	1 475	43	57
	2004	666	862	1 528	44	56
	2005	731	899	1 630	45	55
	2006	767	916	1 683	46	54
	2007	858	973	1 831	47	53
	2008	1 048	1 715	2 763	38	62
	2009	1 252	1 927	3 179	39	61
	2010	1 422	1 501	2 923	49	51
	2011	1 669	1 529	3 198	52	48
	2012	1 950	1 519	3 469	56	44
	2013	2 204	1 616	3 820	58	42
	2014	2 640	1 578	4 218	63	37
	2015	3 230	1 723	4 953	65	35
2016	3 065	1 682	4 747	65	35	
Réalisations, dont fiscalité pétrolière FRR	2000	365	1 173	1 538	24	76
	2001	488	964	1 452	34	66
	2002	595	943	1 538	39	61
	2003	624	1 285	1 909	33	67
	2004	652	1 486	2 138	31	69
	2005	724	2 268	2 992	24	76
	2006	840	2 714	3 554	24	76
	2007	883	2 712	3 595	25	75
	2008	1 180	4 004	5 184	23	77
	2009	1 348	2 328	3 676	37	63
	2010	1 555	2 819	4 374	36	64
	2011	1 945	3 829	5 774	34	66
	2012	2 285	4 054	6 339	36	64
	2013	2 279	3 678	5 957	38	62
	2014	2 330	3 388	5 718	41	59

Source : Élaborée par le chercheur sur la base des données des lois de finances et des rapports de la Banque d'Algérie.

ANNEXE N° 04 : Évolution et structure des dépenses budgétaires

Années		En milliards de DA			En %			
		Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'équipement	Dépenses budgétaires	Poids des dépenses de fonctionnement	Poids des dépenses d'équipement	Dépenses de fonctionnement / PIB	Dépenses d'équipement / PIB
Prévisions	2000	830	338	1 168	71	29	20	8
	2001	949	659	1 608	59	41	24	17
	2002	1 039	712	1 751	59	41	24	17
	2003	1 142	788	1 930	59	41	25	18
	2004	1 200	720	1 920	63	38	24	15
	2005	1 255	1 048	2 303	54	46	18	15
	2006	1 439	2 116	3 555	40	60	25	36
	2007	1 653	2 294	3 947	42	58	26	36
	2008	2 363	2 519	4 882	48	52	30	32
	2009	2 661	2 813	5 474	49	51	23	24
	2010	3 446	3 023	6 469	53	47	31	27
	2011	4 291	3 981	8 272	52	48	31	29
	2012	4 925	2 820	7 745	64	36	32	18
	2013	4 336	2 544	6 880	63	37	27	16
	2014	4 714	2 942	7 656	62	38	26	16
	2015	4 972	3 781	8 753	57	43	27	21
2016	4 807	3 177	7 984	60	40	26	17	
Réalisations	2000	839	339	1 178	71	29	29	8
	2001	799	522	1 321	60	40	31	12
	2002	976	575	1 551	63	37	35	13
	2003	1 123	567	1 690	66	34	33	11
	2004	1 251	641	1 892	66	34	31	11
	2005	1 245	807	2 052	61	39	27	11
	2006	1 438	1 015	2 453	59	41	29	12
	2007	1 673	1 435	3 108	54	46	33	15
	2008	2 290	2 025	4 315	53	47	39	18
	2009	2 255	2 284	4 539	50	50	45	22
	2010	2 736	2 749	5 485	50	50	46	23
	2011	3 945	3 404	7 349	54	46	50	23
	2012	4 691	2 390	7 081	66	34	44	15
	2013	4 131	1 892	6 023	69	31	36	11
2014	4 494	2 501	6 995	64	36	41	15	

Source : Élaborée par le chercheur sur la base des données des lois de finances et des rapports de la Banque d'Algérie.

ANNEXE N° 05 : Évolution des ressources ordinaires

Années		En milliards de DA						
		Contributions directes	Enregistrement et timbre	Impôts sur les affaires	Contributions indirectes	Droits de douane	Autres ressources	Ressources ordinaires
Prévisions	2000	89	15	185	1	90	91	471
	2001	97	18	201	1	98	148	563
	2002	99	18	211	1	109	146	584
	2003	110	19	227	1	136	146	639
	2004	124	20	242	1	145	134	666
	2005	156	20	278	1	130	146	731
	2006	182	20	305	1	117	142	767
	2007	253	25	307	1	119	153	858
	2008	296	29	380	1	142	200	1 048
	2009	337	31	466	1	179	238	1 252
	2010	508	38	526	2	170	178	1 422
	2011	608	40	571	2	253	195	1 669
	2012	757	43	615	2	232	301	1 950
	2013	903	49	649	2	228	373	2 204
	2014	866	59	853	3	486	373	2 640
	2015	981	85	989	4	557	614	3 230
2016	1 058	90	1 014	5	555	343	3 065	
Réalizations	2000	82	16	165	1	86	15	365
	2001	98	17	179	1	104	89	488
	2002	112	19	223	1	128	112	595
	2003	127	19	233	1	144	100	624
	2004	148	20	274	1	139	70	652
	2005	168	20	309	1	144	82	724
	2006	241	23	341	1	115	119	840
	2007	258	28	347	1	133	116	883
	2008	332	34	427	1	164	222	1 180
	2009	462	36	474	1	172	203	1 348
	2010	560	40	494	1	184	276	1 555
	2011	685	47	555	2	223	433	1 945
	2012	863	56	653	2	336	375	2 285
	2013	823	62	742	4	404	245	2 279
2014	876	70	764	2	369	249	2 330	

Source : Élaborée par le chercheur sur la base des données des lois de finances et des rapports de la Banque d'Algérie.

ANNEXE N° 06 : Structure des ressources ordinaires

Années		En %						
		Contributions directes	Enregistrement et timbre	Impôts sur les affaires	Contributions indirectes	Droits de douane	Autres ressources	Ressources ordinaires
Prévisions	2000	19	3	39	0,21	19	19	100
	2001	17	3	36	0,18	17	26	100
	2002	17	3	36	0,17	19	25	100
	2003	17	3	36	0,16	21	23	100
	2004	19	3	36	0,15	22	20	100
	2005	21	3	38	0,14	18	20	100
	2006	24	3	40	0,13	15	19	100
	2007	29	3	36	0,12	14	18	100
	2008	28	3	36	0,10	14	19	100
	2009	27	2	37	0,08	14	19	100
	2010	36	3	37	0,14	12	13	100
	2011	36	2	34	0,12	15	12	100
	2012	39	2	32	0,10	12	15	100
	2013	41	2	29	0,09	10	17	100
	2014	33	2	32	0,11	18	14	100
	2015	30	3	31	0,12	17	19	100
2016	35	3	33	0,16	18	11	100	
Réalizations	2000	22	4	45	0,27	24	4	100
	2001	20	3	37	0,20	21	18	100
	2002	19	3	37	0,17	22	19	100
	2003	20	3	37	0,16	23	16	100
	2004	23	3	42	0,15	21	11	100
	2005	23	3	43	0,14	20	11	100
	2006	29	3	41	0,12	14	14	100
	2007	29	3	39	0,11	15	13	100
	2008	28	3	36	0,08	14	19	100
	2009	34	3	35	0,09	13	15	100
	2010	36	3	32	0,09	12	18	100
	2011	35	2	29	0,08	11	22	100
	2012	38	2	29	0,09	15	16	100
	2013	36	3	33	0,15	18	11	100
2014	38	3	33	0,07	16	11	100	

Source : Élaborée par le chercheur sur la base des données des lois de finances et des rapports de la Banque d'Algérie.

ANNEXE N° 07 : Évolution et structure des dépenses budgétaires cumulées

Années	En milliards de DA			En milliards de \$			En %			
	Dépenses de fonctionnement cumulées	Dépenses d'équipement cumulées	Dépenses budgétaires cumulées	Dépenses de fonctionnement cumulées	Dépenses d'équipement cumulées	Dépenses budgétaires cumulées	Dépenses de fonctionnement cumulées	Dépenses d'équipement cumulées	Dépenses budgétaires cumulées	
Prévisions	2000	830	338	1 168	12	5	17	71	29	100
	2001	1 779	997	2 776	23	13	36	64	36	100
	2002	2 818	1 709	4 527	36	22	58	62	38	100
	2003	3 960	2 497	6 457	52	33	85	61	39	100
	2004	5 160	3 217	8 377	68	42	110	62	38	100
	2005	6 415	4 265	10 680	88	58	146	60	40	100
	2006	7 854	6 381	14 235	106	86	192	55	45	100
	2007	9 506	8 675	18 181	128	117	246	52	48	100
	2008	11 870	11 194	23 064	170	160	329	51	49	100
	2009	14 531	14 007	28 538	224	215	439	51	49	100
	2010	17 977	17 030	35 006	246	233	480	51	49	100
	2011	22 268	21 011	43 278	301	284	585	51	49	100
	2012	27 193	23 831	51 024	367	322	690	53	47	100
	2013	31 528	26 376	57 904	415	347	762	54	46	100
	2014	36 243	29 317	65 560	453	366	819	55	45	100
	2015	41 215	33 098	74 313	421	338	758	55	45	100
2016	46 022	36 275	82 297	470	370	840	56	44	100	
Réalizations	2000	839	339	1 178	11	5	16	71	29	100
	2001	1 638	861	2 499	21	11	32	66	34	100
	2002	2 614	1 436	4 050	33	18	51	65	35	100
	2003	3 737	2 003	5 740	48	26	74	65	35	100
	2004	4 988	2 644	7 632	69	37	106	65	35	100
	2005	6 233	3 451	9 684	85	47	132	64	36	100
	2006	7 671	4 466	12 137	106	61	167	63	37	100
	2007	9 344	5 901	15 245	135	85	220	61	39	100
	2008	11 634	7 926	19 560	180	123	303	59	41	100
	2009	13 889	10 210	24 099	191	141	332	58	42	100
	2010	16 625	12 959	29 584	223	174	398	56	44	100
	2011	20 570	16 363	36 933	282	225	507	56	44	100
	2012	25 261	18 753	44 014	326	242	568	57	43	100
	2013	29 392	20 645	50 037	370	260	630	59	41	100
2014	33 886	23 146	57 032	421	287	708	59	41	100	

Source : Élaborée par le chercheur sur la base des données des lois de finances et des rapports de la Banque d'Algérie.

ANNEXE N ° 08 : Évolution du solde global du trésor

Années	En milliards de DA						En %		
	Solde budgétaire (1)	Solde des comptes d'affectation (hors FRR) (2)	Solde des opérations budgétaires (3) = (1)+(2)	Interventions du Trésor (4)	Solde global du trésor (5) = (3) + (4)	PIB	Solde budgétaire / PIB	Solde des opérations budgétaires / PIB	Solde global du trésor / PIB
2000	-93	-0,6	-94	-0,5	-94	4 023	-2,3	-2,3	-2,3
2001	8	-20	-12	7	-6	4 222	0,2	-0,3	-0,1
2002	-40	-11	-51	-31	-82	4 455	-0,9	-1,1	-1,8
2003	-230	187	-43	-33	-76	5 161	-4,5	-0,8	-1,5
2004	-378	110	-268	-12	-280	6 045	-6,2	-4,4	-4,6
2005	-429	-129	-558	-5	-563	7 499	-5,7	-7,4	-7,5
2006	-697	-4	-701	-32	-733	8 460	-8,2	-8,3	-8,7
2007	-1 252	19	-1 233	-141	-1 374	9 390	-13,3	-13,1	-14,6
2008	-1 420	31	-1 388	-124	-1 512	10 994	-12,9	-12,6	-13,8
2009	-1 264	-4	-1 268	-138	-1 407	10 171	-12,4	-12,5	-13,8
2010	-2 429	35	-2 394	-139	-2 533	11 992	-20,3	-20,0	-21,1
2011	-3 875	24	-3 851	-129	-3 980	14 588	-26,6	-26,4	-27,3
2012	-3 277	75	-3 202	-67	-3 269	16 209	-20,2	-19,8	-20,2
2013	-2 128	53	-2 075	-130	-2 205	16 644	-12,8	-12,5	-13,2
2014	-3 087	-28	-3 115	-90	-3 205	17 205	-17,9	-18,1	-18,6

Source : Base des données de la DGPP.

ANNEXE N ° 09 : Évolution de la dette publique

Années	En milliards de \$	En milliards de DA		En %	
	Dette publique externe	Dette publique interne	PIB	Dette publique externe / PIB	Dette publique interne / PIB
2000	25,3	1 023	4 023	47,3	25,4
2001	22,7	999	4 222	41,6	23,7
2002	22,6	980	4 455	40,5	22,0
2003	23,4	982	5 161	35,0	19,0
2004	21,8	1 000	6 045	26,0	16,5
2005	17,2	1 094	7 499	16,8	14,6
2006	5,6	1 780	8 460	4,8	21,0
2007	5,5	1 044	9 390	4,0	11,1
2008	5,6	734	10 994	3,3	6,7
2009	5,8	809	10 171	4,2	8,0
2010	5,5	1 099	11 992	3,4	9,2
2011	4,4	1 215	14 588	2,2	8,3
2012	3,7	1 312	16 209	1,8	8,1
2013	3,4	1 172	16 644	1,6	7,0
2014	3,7	1 239	17 205	1,7	7,2

Source : Base des données de la DGPP.

ANNEXE N° 10 : Taux de couverture des dépenses courantes par des recettes courantes

Années		En milliards de DA		En %
		Ressources ordinaires	Dépenses de fonctionnement	Taux
Prévisions	2000	471	830	57
	2001	563	949	59
	2002	584	1 039	56
	2003	639	1 142	56
	2004	666	1 200	55
	2005	731	1 255	58
	2006	767	1 439	53
	2007	858	1 653	52
	2008	1 048	2 363	44
	2009	1 252	2 661	47
	2010	1 422	3 446	41
	2011	1 669	4 291	39
	2012	1 950	4 925	40
	2013	2 204	4 336	51
	2014	2 640	4 714	56
	Réalizations	2000	365	839
2001		488	799	61
2002		595	976	61
2003		624	1 123	56
2004		652	1 251	52
2005		724	1 245	58
2006		840	1 438	58
2007		883	1 673	53
2008		1 180	2 290	52
2009		1 348	2 255	60
2010		1 555	2 736	57
2011		1 945	3 945	49
2012		2 285	4 691	49
2013		2 279	4 131	55
2014		2 330	4 494	52

Source : Élaborée par le chercheur sur la base des données des lois de finances et des rapports de la Banque d'Algérie.

TABLE DES MATIÈRES
REMERCIEMENT

SOMMAIRE.....	I
LISTE DES TABLEAUX.....	III
LISTE DES FIGURES.....	IV
LISTE DES ABREVIATIONS.....	V
RÉSUMÉ.....	VI
INTRODUCTION GENERALE.....	02
CHAPITRE 01: DIAGNOSTIC DE LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE PUBLIQUE	11
Section 01: Analyse des fondements de la gouvernance financière publique.....	12
1. La gouvernance financière publique et la politique budgétaire.....	12
1.1. Politique budgétaire et politique économique	12
1.2. Politique budgétaire, fiscale et de dépenses	14
1.3. Politique budgétaire et contraintes institutionnelles.....	15
2. Le cadrage théorique du principe de la gouvernance	16
2.1. De la gestion publique à la gouvernance financière publique	16
2.2. L'avènement de la bonne gouvernance	17
2.3. Le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs.....	19
3. Les principaux indicateurs évaluant la gouvernance financière publique.....	20
3.1. Indice de perception de la corruption.....	20
3.2. Indice de développement humain.....	21
3.3. Indice de GINI.....	22
3.4. Indicateurs mondiaux de gouvernance.....	23

Section 02 : Analyse des risques de la mauvaise gouvernance financière publique..	24
1. Les causes des risques de la mauvaise gouvernance financière publique.....	24
1.1. Les risques de participation et de réédition de comptes.....	24
1.2. Les risques d'instabilité institutionnelle.....	25
1.3. Les risques d'inefficacité des gestionnaires publics	25
1.4. Les risques des carences règlementaires.....	26
1.5. Les risques d'application de la législation.....	27
1.6. Les risques de la corruption.....	27
2. Les conséquences des risques de la mauvaise gouvernance financière publique.....	28
2.1. Les conséquences des risques de participation et de réédition de comptes.....	28
2.2. Les conséquences des risques d'instabilité institutionnelle.....	28
2.3. Les conséquences des risques d'inefficacité des gestionnaires publics.....	29
2.4. Les conséquences des risques des carences règlementaires.....	29
2.5. Les conséquences des risques d'application de la législation.....	30
2.6. Les conséquences des risques de la corruption.....	31
3. Les moyens de lutte contre les risques de la mauvaise gouvernance financière publique.....	32
3.1. La révision générale des politiques publiques.....	32
3.2. La modernisation de l'État.....	33
3.3. La réforme des systèmes de gestion des finances publiques.....	35
 Section 03 : Les principaux référentiels internationaux de bonne gouvernance financière publique.....	 36
1. Les principaux référentiels de bonne gouvernance financière publique selon le ONU.	36
1.1. La déclaration universelle des droits de l'homme.....	36
1.2. Le programme des Nations Unies pour le développement.....	37
1.3. La déclaration du millénaire.....	38
1.4. La convention des Nations Unies contre la corruption.....	39

2. Les principaux référentiels de bonne gouvernance financière publique selon le FMI..	40
2.1. Le code de transparence des finances publiques.....	40
2.2. Le manuel sur la transparence des finances publiques.....	41
2.3. Le manuel de statistiques des finances publiques.....	42
1.4. Le guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles.....	43
3. Les principaux référentiels de bonne gouvernance financière publique selon l'OCDE	44
3.1. Les meilleures pratiques en matière de transparence budgétaire.....	44
3.2. Les bonnes pratiques de l'intégrité dans la passation des marchés publics.....	46
3.3. Le panorama des administrations publiques.....	47
Conclusion du 1^{er} chapitre.....	48
CHAPITRE 02 : DIAGNOSTIC DE LA PERFORMANCE BUDGÉTAIRE.....	50
Section 01 : Les préalables à la mesure de la performance budgétaire.....	51
2. L'avènement de la performance au cœur de l'administration publique.....	51
2.1. Émergence du nouveau management public.....	51
2.2. La gouvernance par la mesure de la performance.....	53
2.3. Le rôle de la performance dans la gouvernance financière publique.....	54
1. L'approche de performance budgétaire appliquée à l'administration publique.....	55
1.1. Contenu de la notion de performance budgétaire.....	55
1.2. Dimensions de la performance budgétaire dans l'administration publique	56
1.3. Limites du contrôle de la performance budgétaire.....	58
3. La performance budgétaire sous l'angle des méthodes d'estimation.....	59
3.1. L'estimation par analogie.....	59
3.2. L'estimation paramétrique.....	60
3.3. L'estimation par le jugement d'expert.....	61
3.4. L'estimation incrémentielle.....	61
3.5. L'estimation à trois points.....	62

Section 02 : La démarche de mesure de la performance budgétaire	63
1. Contenu des indicateurs de performance.....	63
1.1. Contrôle de gestion, dogme des indicateurs de performance.....	63
1.2. Qualités d'un bon indicateur de performance.....	64
1.3. Types d'indicateurs de performance.....	65
1.4. Facteurs de succès du système de mesure de la performance.....	66
2. Cadre de mesure de la performance budgétaire selon le programme PEFA.....	67
2.1. Portée du cadre de mesure de la performance budgétaire.....	67
2.2. La liste d'indicateurs de haut niveau.....	68
2.3. Le rapport sur la performance de la gestion des finances publiques.....	70
3. La performance budgétaire selon l'indice sur le budget ouvert.....	71
3.1. Contenu de l'indice sur le budget ouvert.....	71
3.2. Classement de l'Algérie dans l'indice sur le budget ouvert.....	73
3.3. Recommandations de l'indice sur le budget ouvert.....	74
 Section 03 : Les systèmes d'évaluation de la performance budgétaire	 75
1. Le système Économie-Efficience-Efficacité.....	75
1.1. Contenu du système.....	75
1.2. Dimensions du système.....	77
1.3. Limites du système.....	78
2. Le système Balanced Scorecard.....	79
2.1. Contenu du système.....	79
2.2. Dimensions du système.....	81
2.3. Limites du système.....	82
3. Le système Intrans-Extrans-Effet/Impact.....	83
3.1. Contenu du système.....	83
3.2. Dimensions du système.....	85
3.3. Limites du système.....	86
Conclusion du 2^{ème} chapitre.....	87

CHAPITRE 03 : ANALYSE DU SYSTÈME DE GOUVERNANCE FINANCIÈRE PAR LA PERFORMANCE.....	89
Section 01: Émergence de la gouvernance financière par la performance.....	90
1. La gouvernance financière par les moyens.....	90
1.1. Le budget de structure.....	90
1.2. Le budget fonctionnel.....	92
2. La gouvernance financière par les activités.....	94
2.1. Le budget par programme.....	94
2.2. Le budget base zéro.....	96
3. La gouvernance financière par la performance.....	98
3.1. La gestion par résultats.....	98
3.2. La budgétisation axée sur les résultats.....	100
Section 02 : Analyse de quelques dispositifs régissant la gouvernance financière par la performance	102
1. La loi sur les résultats et les performances du Gouvernement (GPRA) aux États Unis	102
1.1. La planification stratégique.....	102
1.2. La gestion de la performance.....	103
1.3. La responsabilisation des gestionnaires et la souplesse de gestion.....	104
1.4. La participation citoyenne.....	104
1.5. La réédition de comptes.....	105
2. La loi sur l'administration publique (LAP) au Canada	106
2.1. Le cadre de gestion gouvernementale.....	106
2.2. La prestation des services de qualité.....	107
2.3. La performance et l'imputabilité.....	107
2.4. La participation citoyenne.....	108
2.5. La réédition de comptes.....	109
3. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en France.....	110
3.1. La conception stratégique de l'administration publique.....	110

3.2. La gestion de la performance et la responsabilisation des gestionnaires	111
3.3. La participation citoyenne.....	112
3.4. La transparence et la sincérité.....	112
3.5. La réédition de comptes.....	113
Section 03 : Implications de la mise en œuvre de la gouvernance financière par la performance	114
1. Implications sur le contenu budgétaire	114
1.1. Renforcement des principes budgétaires classiques.....	114
1.2. Instauration de nouveaux principes budgétaires.....	115
1.3. Restructuration de la documentation budgétaire classique.....	116
1.4. Mise en place de nouveaux documents budgétaires ...	117
2. Implications sur les instruments budgétaires.....	118
2.1. Instauration d'une nouvelle nomenclature budgétaire.....	118
2.2. Réorientation des mouvements de crédits.....	119
2.3. Instauration d'une comptabilité à triple dimensions.....	120
2.4. Mise en place d'un système d'information financière de l'État	121
3. Implications sur le cycle budgétaire.....	122
3.1. Instauration d'une comptabilité générationnelle.....	122
3.2. Centralisation du processus de préparation budgétaire.....	123
3.3. Décentralisation du processus d'exécution budgétaire.....	124
3.4. Un suivi budgétaire axé sur le contrôle des résultats.....	125
Conclusion du 3^{ème} chapitre.....	126
CHAPITRE 04 : ETAT DES LIEUX DE LA GOUVERNANCE BUDGETAIRE EN ALGERIE.....	128
Section 01 : Les mécanismes de gouvernance budgétaire.....	129
1. Les dispositifs juridiques.....	129
1.1. Les dispositions budgétaires d'ordre constitutionnel.....	129

1.2. Les dispositions budgétaires d'ordre législatif.....	130
1.3. Les dispositions budgétaires d'ordre réglementaire.....	131
2. Les organes institutionnels.....	133
2.1. Le Gouvernement.....	133
1.2. Le Parlement.....	134
1.3. La Cour des comptes.....	135
3. La comptabilité budgétaire.....	137
1.1. Les principes budgétaires.....	137
1.2. Les nomenclatures budgétaires.....	138
1.3. Les documents budgétaires.....	139
1.4. Les mouvements de crédits.....	140
Section 02 : Le cadrage de la gouvernance budgétaire.....	141
1. Le cadrage des recettes budgétaires.....	141
1.1. La fiscalité ordinaire.....	141
1.2. La fiscalité pétrolière.....	143
2. Le cadrage des dépenses d'investissement.....	145
2.1. Le programme de soutien de la relance économique « 2001-2004 ».....	145
2.2. Le programme complémentaire de soutien de la croissance « 2005-2009 ».....	146
2.3. Le programme de consolidation de la croissance économique «2010-2014».....	147
2.4. Le programme d'appui à la croissance économique « 2015-2019 ».....	148
3. Le cadrage du solde budgétaire et de la dette publique.....	149
3.1. Le fonds de régulation des recettes	149
3.2. La situation résumée des opérations du trésor.....	151
Section 03 : Structure et tendances de la gouvernance budgétaire.....	153
1. Les agrégats servant à l'élaboration des lois de finances.....	153
1.1. Le cadrage macroéconomique des lois de finances.....	153
1.2. Le cadrage budgétaire des lois de finances.....	155
1.3. Les tendances du solde du fonds de régulation des recettes.....	156

2. Analyse des ratios de structure budgétaire.....	157
2.1. Les ratios de structure se rapportant aux recettes.....	157
2.2. Les ratios de structure se rapportant aux dépenses.....	159
3. Analyse des ratios de synthèse budgétaire.....	161
3.1. Les recettes et dépenses budgétaires en pourcentage du PIB.....	161
3.2. Le poids du solde budgétaire et du solde global du trésor	163
3.4. Le taux de couverture des dépenses courantes par des recettes courantes.....	164
Conclusion du 4^{ème} chapitre.....	165
CHAPITRE 05 : CONSÉQUENCES D'APPLICATION DU SYSTÈME DE	167
GOVERNANCE FINANCIÈRE PAR LA PERFORMANCE EN ALGÉRIE...	
Section 01 : Soutenabilité à moyen terme de la politique budgétaire.....	168
1. Planification stratégique des actions publiques.....	168
1.1. Cadrage macroéconomique à moyen terme des lois de finances	168
1.2. Programme d'action du Gouvernement.....	170
1.3. Secteurs prioritaires traditionnels.....	170
1.4. Principaux secteurs à lois d'orientation.....	171
2. Stratégie de mobilisation des ressources budgétaires	172
2.1. Allocation stratégique des ressources budgétaires	172
2.2. Objectifs de la politique budgétaire.....	172
2.3. Poids des stratégies sectorielles.....	173
2.4. Évolution en point de croissance des stratégies sectorielles.....	175
3. Cadrage à moyen terme de la politique budgétaire.....	176
3.1. Évolution des recettes budgétaires.....	177
3.2. Évolution des dépenses budgétaires.....	178
3.3. Évolution des allocations sectorielles.....	178
3.4. Évolution du solde budgétaire et de l'endettement de l'État	179

Section 02 : Mobilisation stratégique des politiques de dépenses	180
1. Stratégie de mobilisation des politiques de dépenses	180
1.1. Principaux textes de référence.....	180
1.2. Principales réformes.....	181
1.3. Présentation de la politique sectorielle par programme.....	182
1.4. Synthèse des objectifs et indicateurs de performance des programmes	183
2. Gestion des politiques de dépenses par résultats	184
2.1. Portée du programme n° 1	184
2.2. Portée du programme n° 2.....	185
2.3. Portée du programme n° 3	186
2.4. Portée du programme n° 4	187
3. Allocation des politiques de dépenses par programmes.....	188
3.1. Récapitulation par titre des crédits du programme n° 1	188
3.2. Récapitulation par titre des crédits du programme n° 2.....	189
3.3. Récapitulation par titre des crédits du programme n° 3.....	190
3.4. Récapitulation par titre des crédits du programme n° 4.....	191
 Section 03 : Mobilisation stratégique de la politique fiscale	 192
1. Stratégie de mobilisation de la politique fiscale	192
1.1. Principaux textes de référence.....	192
1.2. Principales réformes.....	193
1.3. Gestion de la politique fiscale par résultats.....	194
1.4. Allocation de la politique fiscale par programmes.....	195
2. Impulsion de la politique fiscale par la modernisation de l'administration fiscale ...	196
2.1. Développement de l'immatriculation fiscale	196
2.2. Développement de la télé-déclaration fiscale	197
2.3. Développement de l'assiette fiscale	198
2.4. Développement de la solidarité fiscale	199
3. Impulsion de la rentabilité fiscale par l'adhésion du contribuable et du citoyen	200
3.1. Instauration de la culture du civisme fiscal	200
3.2. Renforcement de la participation fiscale citoyenne	201

3.3. Indépendance des dépenses courantes de la fiscalité pétrolière	202
3.4. Maitrise du besoin de financement public	203
Conclusion du 5^{ème} chapitre.....	204
CONCLUSION GENERALE.....	206
BIBLIOGRAPHIE.....	212
ANNEXES.....	230
Annexe n° 01 : Évolution du cadrage macroéconomique des lois de finances.....	231
Annexe n° 02 : Évolution du cadrage budgétaire des lois de finances.....	232
Annexe n° 03 : Évolution et structure des recettes budgétaires.....	233
Annexe n° 04 : Évolution et structure des dépenses budgétaires.....	234
Annexe n° 05 : Évolution des ressources ordinaires.....	235
Annexe n° 06 : Structure des ressources ordinaires.....	236
Annexe n° 07 : Évolution et structure des dépenses budgétaires cumulées.....	237
Annexe n° 08 : Évolution du solde global du trésor.....	238
Annexe n° 09 : Évolution de la dette publique.....	239
Annexe n° 10 : Taux de couverture des dépenses courantes par des recettes courantes	240
TABLE DES MATIÈRES.....	241