

LES DEPENSES D'INVESTISSEMENT DE L'ETAT

EN DROIT ALGERIEN

Par Bouara Mohamed Tahar,
Maître de conférence "A"
Faculté de Droit, Université d'Alger 1.

INTRODUCTION

En droit budgétaire algérien, les dépenses d'investissements publics ont de tout temps revêtu un caractère particulier en raison de trois facteurs essentiels. En premier lieu, ces dépenses budgétaires s'apprécient, à ce jour, en termes de stabilité et de permanence ; en effet, la remarquable régularité de leur présence dans la « structure » budgétaire de l'Etat a constitué un des faits saillant des finances publiques algériennes. De ce point de vue, les dépenses d'investissements publics ont toujours offert à la structure du pouvoir politique l'assurance d'un moyen d'action proche, commode et régulier. En deuxième lieu, les dépenses d'investissements publics n'ont pas manqué de décrire et de traduire le principe de la prévalence du rôle de l'Etat dans la conduite du développement économique et social ou encore de la croissance économique¹.

¹Alors qu'en générale, les dépenses d'investissements constituent la masse la moins importante au niveau du budget de l'Etat. En France, et selon la doctrine, elles « représentent environ 15% des dépenses budgétaires de l'Etat, mais elles sont plus importantes au niveau des autres collectivités territoriales (régions environ 60%, départements 25% et communes 32%), in, Loïc Philip, Finances publiques, 4ème édition, Cujas, Paris, 1992, p.76.

En troisième lieu, enfin, cette catégorie de dépenses a constitué un vecteur de légitimation idéologique puissant et fonctionnel durant les différentes phases de mutation du régime politique algérien. En substance, on peut dire que le procédé du recours aux dépenses budgétaires d'investissements publics est récurrent et constitue dès lors le registre privilégié du budget de l'Etat dans les différents aspects de la vie économique et sociale. Ce particularisme des dépenses budgétaires d'investissements publics est, néanmoins, consubstantiel à la disponibilité de la rente pétrolière et des ressources fiscales qu'elle procure. L'importance et la régularité de ces ressources à caractère définitif ont toujours constitué le registre quasi-symétrique, voire symétrique en la matière.²

En dépit de son importance et sa remarquable stabilité, cette catégorie de dépenses budgétaires de l'Etat n'a pas bénéficié d'un encadrement juridique rigoureux, cohérent et intégral à la fois. Les pouvoirs publics se sont octroyés en la matière un champ et une liberté d'action large et souvent contestable³. L'adoption d'un texte spécial relative aux lois de finances n'a pas remis en cause entièrement ce constat ni cette appréciation. Sous le régime de la Constitution de 1976, l'élaboration de la loi n° 84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances a surtout répondu à une préoccupation économique de type socialiste⁴. De ce point de vue, ce texte a pris en charge les principes et règles liés au financement public de l'économie. Ceux-ci ont été déterminés par le planificateur et « codifié » par la charte nationale en

2- Tout décalage entre les deux registres entraîne aussitôt une rupture grave dont les impacts retentissent sur tous les aspects de la vie politique, économique et social du pays, comme ce fut le cas durant les années 1986 et 1990.

3- Dans la mesure où elle n'a pas répondu aux exigences de la sphère du droit. La nature économique et sociale qui découle du sens et de la perspective de la dépense ne peut justifier les altérations au plan du droit.

4 - Cf. Bouara Mohamed Tahar in, La loi de finances en Algérie, thèse pour l'obtention doctorat d'Etat, université d'Alger, faculté de droit de Ben Aknoun, année 2006, p. 298 et s.

19765. En revanche, Les dispositions d'emprunts ou d'inspiration libérale introduite par le texte spécial n'ont pas eu l'effet escompté. Elaboré dans un contexte en décalage, l'effectivité et la logique juridique de l'objet même du texte demeuraient surtout virtuelles. En fait, les dépenses d'investissements se moulaient plus dans les « normes » du planificateur en raison du but qui leur a été assigné dans le discours algérien. En cette matière, l'exigence des formes juridiques ne pouvait être qu'incertaine. Dès lors, en l'espèce, c'est le caractère administratif et politique qui a largement prévalu sur les normes juridiques.

Mais depuis la mise en œuvre des réformes économiques, initiées notamment à partir de 1988, les dépenses d'investissements publics⁶ ont connu quelques changements à la faveur de la révision de la loi n° 84-17 relative aux lois de finances et de la loi n° 88-02 relative à la planification. Le traitement législatif qui a été prévu à leur égard a subi, en fait, l'impact de la crise économique et financière qui a surgi durant cette période et qui a perduré depuis. En somme, les dépenses d'investissements de nature budgétaire ont connu une évolution dans la sphère du droit et suscitent tout l'intérêt d'une étude les concernant. A priori, l'élaboration et l'adoption d'un certain nombre de textes qui les régissent de manière spéciale et précise à la fois⁷ présagent « le retour » du droit en la matière. Dans le contexte actuel, les dépenses d'investissements sont régies par le texte spécial de 1984, modifié et complété, et par des textes réglementaires qui donnent l'impression que la matière est « tiraillée » entre le domaine de la loi et du règlement. Par ailleurs, l'étude concernant les dépenses d'investissements en droit algérien s'est imposée

5- Idem, p. 299 et s.

6- Que l'on trouve consacrer également sous l'appellation de dépenses d'équipement publics ou de dépenses en capital.

7- Il s'agit notamment d'un certain nombre de textes réglementaires qui seront déclinés dans la deuxième partie de cette étude.

aussi depuis le regain d'intérêt constaté à l'égard des nouvelles « formes de planification » que l'on voit surgir à l'occasion de l'élaboration des programmes de développement économique, notamment à partir de l'année 2000. La présente étude va s'efforcer de restituer l'évolution qu'a connu cette catégorie de dépenses budgétaires pour tenter de clarifier la place qu'elle occupe actuellement dans les finances publiques algériennes et partant dans la mise en œuvre du « régime des compétences » des pouvoirs publics qui se dessine et qui se développe en la matière. Dès lors, l'étude de l'évolution de la notion même de « dépenses d'investissements » devient intéressante au double plan historique et pédagogique⁸. Pour ce faire, il est utile de retracer, dans un premier temps, le cheminement qui a abouti au cadre normatif des dépenses budgétaires d'investissements de l'Etat⁹ (première partie). Dans un deuxième temps, il s'agit de montrer comment le cadre législatif a été « complété » et débordé par l'exercice du pouvoir réglementaire en la matière (deuxième partie).

8- L'évolution de la notion peut paraître un peu excessive dans le cadre de cette étude. Mais, elle s'est imposée surtout pour des considérations pédagogiques et à l'endroit des étudiants qui s'intéressent à la discipline du droit budgétaire et financier.

9- La qualification de ces dépenses budgétaires sous la formulation " investissements publics de l'Etat" intervient dans l'intitulé de la première partie en raison des dispositions législatives de la loi spéciale relative aux lois de finances de 1984, modifiée et complétée. En revanche, la qualification sous la formulation d'"équipement de l'Etat", insérée dans l'intitulé de la deuxième partie de cette étude, est libellée en raison du "débordement" réglementaire qui a fait prévaloir ladite appellation. Mais cela ne veut pas dire qu'il y a une délimitation franche entre les deux qualifications, la deuxième étant moins connotée que la première seulement en raison de la difficile et complexe transition économique et politique que connaît l'Etat algérien. Cela n'empêche pas non plus l'usage des deux expressions dans les développements de cette étude.

Première partie :
Le cheminement du cadre normatif
des dépenses d'investissements publics.

Les dépenses d'investissements publics en droit algérien ne peuvent être appréhendées sans recourir à un bref rappel historique les concernant. Pour comprendre, en effet, l'utilité et l'importance qu'elles ont acquises dans le contexte algérien, il est nécessaire de passer en revue de manière succincte les différentes phases de leur développement (A) avant d'examiner les tentatives de leur encadrement juridique (B).

A-Aperçu historique et évolution de la notion budgétaire d'investissements publics

La notion d'investissement budgétaire est apparue dans une période particulière qui traduit le contexte en évolution de l'Etat libéral (1°). Cette notion a été "réajustée" et s'est développée dans le contexte algérien durant la période de l'ère socialiste (2°).

1°- L'origine libérale de la notion.

La notion budgétaire d'investissement public a surgi lors de la transformation du rôle de l'Etat libéral et dont l'impact a été ressenti et mis en œuvre dans le contexte de l'Algérie coloniale.

a - L'apparition de la notion budgétaire d'investissements publics.

La notion budgétaire d'investissements publics¹⁰ est apparue à l'origine

10- Sur la notion d'investissement, Cf. Loïc Philip in, Finances Publiques, 4ème édition, Cujas, Paris, 1992, p. 76 et s. : « Les dépenses d'investissement sont, d'un point de vue économique, considérées comme des dépenses particulièrement dignes d'intérêt car elles correspondent à la création d'une richesse nouvelle et elles exercent, par le jeu du multiplicateur d'investissement, un effet positif sur l'activité économique ».

sous le vocable de « dépense extraordinaire » ou encore au sein des comptes dits « budgets extraordinaires ».

Ces formulations désignaient une sorte d'exception à la notion de budget ordinaire, substantif constituant la règle au plan matériel du budget de l'Etat dans la période classique¹¹.

La notion budgétaire d'investissement public est donc historiquement et étroitement liée aux mutations socio-économiques et socio-politiques qu'a connu l'Etat libéral au XIX siècle ; de ce fait, elle décrit une histoire particulière qui remonte à l'émergence dans la sphère budgétaire des dépenses d'investissements ainsi que le particularisme des ressources qui sont en principe « correspondantes »¹².

La dépense d'investissement correspond à la création d'un bien nouveau, donc à un entichement.

11- En raison notamment du contenu du budget au sens d'autorisation qui décrivait le rôle et les missions de l'Etat dans la conception classique.

12- Sur ces aspects, Cf. la position d'Adam Smith sur le recours de l'emprunt in, Jean-Bernard Mattret, « Le regard d'Adam Smith sur les finances publiques », R.F.F.P, n° 99, septembre 2007, p. 140 : « Les dépenses ordinaires de la plus grande partie des gouvernements modernes, en temps de paix, étant égale ou à peu près égale à leur revenu ordinaire, quand la guerre survient, ils n'ont ni la volonté ni les moyens d'augmenter leur revenu à proportion de leur dépense. Ils n'en ont pas la volonté dans la crainte de heurter le peuple, qu'un accroissement si fort et si subit d'impôt dégoûterait bien vite de la guerre ; ils n'en ont pas les moyens, parce qu'ils ne sauraient guère trouver de nouvel impôt suffisant pour produire le revenu dont ils ont besoin... D'un point de vue économique, la dette publique ne pose problème que dans la mesure où elle finance des dépenses improductives au sens stricte du terme. Or, tel est pratiquement le cas puisque, depuis plusieurs années la politique a consisté à sortir du budget les dépenses correspondant à des investissements économiques générateurs de revenus et qui par conséquent peuvent se rembourser eux-mêmes. Désormais, comme cela est un principe de saine gestion, on compte sur le marché pour financer ce genre de dépenses. Tel est le cas, par exemple, pour les télécommunications, les autoroutes, etc. Pour éviter toute confusion, improductif ne signifie pas inutile, et il arrive souvent qu'une dépense que l'on peut qualifier d'improductive parce qu'elle n'est pas financièrement rentable soit indispensable et plus utile qu'un investissement économique ».

Il s'agit essentiellement de l'emprunt et de l'affectation de certaines ressources. De ce point de vue, il est loisible d'affirmer que les dépenses d'investissements publics partagent avec les comptes spéciaux du trésor une histoire commune. En effet, tout comme ces derniers, « les budgets extraordinaires » sont apparus durant la période qui a entraîné la modification profonde des conceptions du rôle de l'Etat et des finances publiques¹³. Il en résulte qu'à leur égard s'applique la même analyse et la même appréciation que celles qui ont concerné les comptes spéciaux du trésor¹⁴. Dès lors, il est nécessaire d'emprunter le passage obligé de la dialectique entre finances publiques classiques et finances publiques modernes pour tenter d'appréhender l'existence, en droit budgétaire, des dépenses d'investissements publics¹⁵. C'est ce passage qui a entraîné l'apparition de nouvelles « notions » budgétaires, jugées ou qualifiées à l'origine comme contestables en raison de l'altération qu'elles ont fait subir aux règles budgétaires et que la doctrine

13- Cf. Amavi Kouevi in, Les comptes spéciaux du trésor, L.G/D/J, Paris, 2000, p. 3

14- « De même que la conception du rôle de la puissance publique, celle du budget a évolué aussi. Le budget de l'Etat, dans l'acception classique du terme, est certes le document de base placé au centre des activités financières de l'Etat. Mais à côté, existent désormais, de nouvelles masses financières de l'Etat – qu'elles s'appellent budget extraordinaire, budgets des offices, budgets annexes ou services spéciaux du trésor... », Idem, p. 3.

15- Celles-ci, comme le souligne la doctrine, peuvent être distinguées selon plusieurs critères. Mais les investissements qui entretiennent le plus de relations avec le budget sont celles qui se déclinent selon le caractère directement ou indirectement productif. Cf. Loïc Philip in, Finances Publiques, op. cité., p., 77 et s.

« Une première distinction oppose les investissements civils et les investissements militaires. Les premières sont évidemment plus productifs, mais ils ne sont guère plus importants que les seconds qui, jusqu'en 1990, bénéficiaient en générale, d'une priorité sur les seconds.

Une deuxième distinction concerne, d'une part, les investissements directement rentables : construction d'une autoroute, développement du téléphone, construction d'un barrage ou d'une centrale nucléaire et, d'autre part, les investissements non directement rentables qu'on appelle également les investissements collectifs : construction d'un hôpital, d'une Université, d'un Centre culturel ou sportif. La distinction est importante sur le plan du financement car les ressources nécessaires pour réaliser l'opération seront plus faciles à trouver dans le premier cas que dans le second ». L'auteur ajoute en bas de note : « Ce qui explique que les premières ont été souvent débudgétisées », idem, p. 77. Souligné par nous.

classique a érigé au rang de dogme sous l'expression connue d'orthodoxie financière ou encore de règles d'or des finances publiques. A propos justement des « budgets extraordinaires ¹⁶ », il semble que les dépenses qu'ils « retraçaient » ont surtout justifié de manière contestable les procédés de débudgétisations¹⁷. En effet, selon la doctrine, la « pratique des budgets extraordinaires a été l'une des premières versions de ce processus : à l'origine, il s'agissait de « seconds budgets », votés en cours d'année, et distincts du budget ordinaire. On légitimait leur existence par le caractère exceptionnel des circonstances – la nécessité, par exemple, de financer une expédition militaire. Mais cette technique utilisait couramment au 19^{ème} siècle, a été vite détournée de sa signification : elle a parfois servi à camoufler purement et simplement un déficit budgétaire. Le budget extraordinaire, apparemment justifié dans certains de ses éléments, incluait aussi des dépenses ordinaires. Ce n'était pas seulement la lettre, mais aussi l'esprit de la règle de l'unité qui étaient alors vidés : la connaissance exacte de la situation budgétaire était ainsi rendue plus difficile, le contrôle parlementaire se trouvait obéré. On le dirait autant de la multiplication des comptes spéciaux du trésor avant la réforme de 1948¹⁸ ».

16-. E. Douat et X. Badier, *Finances publiques*, 3^{ème} édition, P.U.F, Paris, 2006, p. 225. ces « ... budgets ont commencé à exister sous le premier empire et se sont développés sous la Restauration où ils retracent des opérations de travaux publics. Les budgets extraordinaires ont connu un essor considérable à partir de la guerre de 1870. De nombreuses opérations d'investissements ont été financés par l'emprunt »

17- Sur la notion de débudgétisation, cf. l'article de J.C. Ducros, « Les changements du contenu du budget de l'Etat : budgétisation et débudgétisation », op. cité, p. 114 et s. : « Le mot débudgétisation, qui est apparu en 1953, est attribué à Edgar Faure. Il se trouve construit avec l'élément « dé », lequel indique l'éloignement, la séparation, la privatisation. C'est à dire débudgétisation nomme le mouvement de sortie de tout budget en général et de celui de l'Etat en particulier, d'une opération financière qui s'y retrouvait retracée ».

18- Cf. M. Bouvier, M.C. Esclassane, J. P in, *Finances Publiques*, 4^{ème} édition, Paris, p. 216. Souligné par nous.

Ainsi, les budgets extraordinaires évoquent l'un des instruments les plus importants des budgets modernes et qui ont surgi dans la période durant laquelle a dominé la conception interventionniste des finances publiques et de l'Etat¹⁹. Par ailleurs, ces budgets décrivaient au plan du droit la nouvelle texture ou structure des budgets modernes qui sont au centre des actions de l'Etat dans la vie économique et sociale²⁰. La réintégration des budgets extraordinaires dans l'autorisation financière marquera la fin de « l'exception » du procédé. En outre, les opérations financières les concernant ont changé de qualification à la faveur des réformes budgétaires entreprises à partir de 1950²¹. Ces opérations ont pris ainsi la dénomination de « dépenses d'investissements »²² ou encore de dépenses en capital. La classification budgétaire qui en a résulté²³ a été suivie par « la distinction financière non moins importante

19- Sur cet aspect, nous renvoyons à la remarquable étude de P. Lalumière in, « les cadres sociaux de la connaissance financière », *Revue des sciences financières*, Pais, L.G.D.J, n° 1, 1963, p. 33 et s.

20- Et dont l'évolution est importante puisqu'elle a entraîné une réforme de l'Etat qu'il est fastidieux de rapporter dans le cadre de cette étude. Sur cet aspect, nous renvoyant à l'ouvrage de P. Amselek, et à l'étude de F.Descamps in, Roger Goetze, « la direction du budget et la réforme de l'Etat 1949-1958 », *R.F.F.P*, n° 99, septembre 2007, p. 123 et s.

21- Idem, p. 132 et s. : « Très importante aussi est la mise en place d'une comptabilité générale pour les dépenses d'investissements. Les travaux menés des 1950-1951 aboutissent à la réforme de la nomenclature des dépenses d'équipement des services civils, au recensement systématique des opérations d'investissements, à la mise en place d'une comptabilité des programmes et au décret du 14 novembre 1955 sur les autorisations de programme et les crédits de paiement ». En outre, c'est le décret du 19 juin 1956 qui a introduit entre autres la distinction entre « dépenses ordinaires » et « dépenses en capital ». Idem, p. 131.

22- Cf. P. Amselek in, le budget de l'Etat sous la Vème république, Paris, L.G.D.J, 1966, p. 152 : «...après la guerre apparut un budget d'équipement ventilant les dépenses d'investissement de chaque ministère sous deux rubriques : « Reconstruction » et « Equipement » (cette dernière subdivisée en deux parties : « Travaux exécutés par l'Etat » et « Travaux exécutés avec la participation financière de l'Etat »). Ici on dépassait déjà le budget de moyens classique. Il était indispensable d'aller plus loin dans cette voie et de procéder à une refonte d'ensemble de la nomenclature budgétaire de manière à présenter les dépenses en fonction de leurs répercussions économiques et sociale. Cette importante réforme fut réalisée par un circulaire du 5 mars 1952 et appliquée à partir du budget de 1953 ».

23- Classification établie sur la base de la distinction économique, jugée fondamentale, entre dépenses ordinaires et dépenses en capital, idem, p.154.

entre dépenses définitives et dépenses temporaires, distinction qui correspond aux attributions de l'Etat-dépensier et de celles de l'Etat-banquier²⁴. En outre, selon la doctrine, " cette réforme a abouti, non pas à abandonner la nomenclature de moyens, ce qui eut bouleversé trop profondément les habitudes-, mais à la moderniser, à l'adapter au contexte actuel de la prévision budgétaire. Les dépenses de chaque ministère inscrites au budget général ont été ventilées selon des critères à la fois économiques et fonctionnels, sous différents "titres"²⁵ ». Enfin, la notion d'investissement budgétaire est naturellement liée à la durée de l'exécution des opérations d'investissements envisagées et posait donc un problème à l'autorisation financière. Mais la nécessité de la pluriannualité s'est imposée dans le contexte en mutation de l'Etat libéral. Aussi, selon toujours la doctrine, c'est après la deuxième guerre mondiale que la démarche de prévision et de programmation pluriannuelle en matière budgétaire s'est véritablement affirmée, développée et concrétisée²⁶.

24- Idem, p.154 : « ... l'ordonnance de 1959 a perfectionné la nomenclature de 1952, en superposant à la distinction économique fondamentale entre dépense ordinaire et dépense en capital, la distinction financière, non moins importante entre dépenses définitives et dépenses temporaires... ». La circulaire du 5 mars 1952 a introduit une réforme à la fois administrative et économique inspirée des théories de la comptabilité économique nationale et des budgets fonctionnels,"cf. Paul Amselek, p. 150 et s.s

25- Cf. P. Amselek, Idem, p. 153.

26- Cf. Michel Bouvier in, « Prévision et programmation pluriannuelle dans un contexte d'incertitude », R.F.F.P, n°, 39, année 1992, p. 16 et s. : « Le climat de cette période était indéniablement favorable à une vision volontariste et optimiste de l'action publique, en particulier avec l'idée force, présente dès les années 1930 mais qui va alors pénétrer durablement les esprits, d'un Etat interventionniste, garant de l'intérêt général et source du « bien-être » (Welfare State). De la mise en œuvre d'une telle conception découlaient un certain nombre d'impératifs, notamment la réalisation d'investissements financièrement lourds, qu'il s'agissait d'étaler dans le temps, et qui nécessitaient une programmation sur plusieurs années

Sur cet aspect, Cf. également ; La politique budgétaire, Tome I, le budget et la politique budgétaire, ouvrage collectif réalisé avec le concours des bureaux de la direction du budget. Coordination des contributions : Jean-Luc Pain et Benoit Chevauchez, février 1997, p.

Depuis, la pluriannualité a évolué puisqu'elle a été largement conciliée avec les exigences résultant notamment de l'annualité budgétaire. De nos jours, elle constitue l'un des traits des budgets modernes et tente même de s'imposer en matière de dépenses ordinaires²⁷. Ceci dit, la mise en œuvre de la pluriannualité et la pratique qui en résulte ne sont pas toujours à l'abri de la critique. Sur ces aspects, nous renvoyons aux travaux de la doctrine pour une mise au point plus au moins détaillée ainsi que pour les perspectives en la matière²⁸. Ceci dit, la notion budgétaire d'investissement public a existé aussi dans le contexte de l'Algérie coloniale. En effet, la notion, telle qu'elle a évolué dans le contexte en évolution de l'Etat libéral, a été intégrée dans la contexture du budget coloniale ; on suppose par conséquent que la notion a bénéficié directement de l'"apport enregistré" dans le droit public français. Dès lors, il est utile d'en rapporter sommairement les principaux traits puisqu'on sait que cette notion a influencé une part importante des finances publiques algériennes post- indépendance.

77 : « Initialement, la programmation budgétaire s'est imposée en France au lendemain de la deuxième guerre mondiale, essentiellement pour répondre à la nécessité de financer les investissements lourds qui ne pouvaient se concevoir que dans la durée. Les instruments de la programmation mis en place à la fin des années 1950(autorisations de programme et les crédits de paiement) permettaient de concilier avec clarté le principe de l'annualité budgétaire et les impératifs de la programmation à moins terme des investissements, notamment dans le secteur de la défense ».

27- S'agissant spécialement des nouvelles dispositions organiques en matière de crédits d'engagement. Cf. La loi organique française n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, publiée à la R.F.F.P, n° 76, novembre 2001, p. 201 à 226. Voir notamment les articles 7 et 8.

28- Cf. Jean-Luc Pain in, « Les techniques de pluriannualité budgétaire en France. Analyse, intérêt, limites », R.F.F.P, n°, 39, année 1992, p. 53 à 69.

Cf. également, Sylvie Trosa in, « Programmes, pluriannualité et procédure budgétaire dans les pays de l'O.C.D.E », même revue, p. 43à 52. et Michel Paul in, « La pluriannualité et la décision budgétaire : de nouvelles règles de jeu », même revue, p. 110 à 113

b) La notion dans le contexte de l'Algérie coloniale.

Durant la période coloniale, l'Algérie a connu le procédé du "budget extraordinaire". Mais, à la différence de celui qui est apparu initialement dans le contexte libéral, celui-ci a constitué un compte "budgétaire" qui a été consacré dans le cadre de la mise en place du budget spécial de l'Algérie par la loi du 19 décembre 1900²⁹. La structure budgétaire consacrée a été confirmée et reconduite par loi du 20 septembre 1947 portant statut organique de l'Algérie³⁰ et le décret du 13 novembre 1950 relatif au régime financier qui a constitué aussi le cadre d'exécution.

C'est ce dernier texte qui nous intéresse puisqu'il nous renseigne davantage sur les notions de budget, de comptes et d'opérations financières. L'article 1er dudit texte dispose que : « le budget de l'Algérie comprend :

1° un budget général divisé en :

- un budget ordinaire ;
- un budget extraordinaire ;

2° des budgets annexes ;

Le budget général est déterminé par son contenu. Il comprend un budget ordinaire et un budget extraordinaire. Selon la doctrine, cette détermination n'est pas à l'abri de la critique³¹.

29- Cf., BOUARA Mohamed Tahar, in, la loi de finances en Algérie, thèse, université d'Alger, année 2006

30- Idem, p. 62 et s.

31-37 Sur ces aspects, cf. les développements de Charles Fournier, Les Finances publiques du Sénégal, analyse systémique, édition Pedone, Paris, 1975 p.195 et s.

« Cette distinction est faite au Sénégal. Les recettes du budget général sont partagées en recettes ordinaires et recettes extraordinaires et les dépenses du budget général sont scindées en dépenses ordinaires et dépenses en capital L'équilibre quantitatif est assuré, la symétrie est parfaite. Mais cet équilibre s'il est intéressant n'est pas à l'abri de toute critique ». L'auteur montre les procédés utilisés dans la présentation d'un équilibre fictif.

« le budget ordinaire rassemble en un seul document unique l'ensemble des recettes et des dépenses annuelles et permanentes des services généraux.

Le budget extraordinaire retrace les dépenses d'investissement et les dépenses non renouvelables dotées de ressources exceptionnelles, ainsi que l'emploi des fonds greffés d'une affectation spéciale³² ».

De même les budgets annexes comportaient à l'instar des services de l'Etat une section relative aux investissements : « Les budgets annexes rapprochent les recettes et les dépenses des services publics à caractère industriel dotés de la personnalité financière; ils sont divisés en une section ordinaire et une section extraordinaire selon la distinction établie ci-dessus pour le budget général ». Il est généralement admis que les budgets dits extraordinaires constituent véritablement une atteinte au principe classique de l'unité budgétaire³³. Il en est également de même en matière d'universalité budgétaire.

Selon la doctrine, « ...dans le budget extraordinaire, l'affectation des recettes est normale,... »³⁴. Néanmoins cette dernière observation doit tenir compte évidemment des règles législatives relatives à la procédure de vérification et des conditions d'établissement de l'équilibre budgétaire. Mais, certaines pratiques précédentes confirment l'émergence de déficits

32- Cf. R.J. Dupuy, *idem*, p. 475 : « le budget extraordinaire, destiné à permettre le financement des grands travaux de longue durée, groupe traditionnellement les dépenses exceptionnelles. Ses recettes sont fournies principalement par l'emprunt. Il a déjà connu un réel essor à l'époque des Délégations financières ». Sur cet essor nous renvoyons à l'ouvrage de Martial Douël, *Un siècle de finances coloniales*, librairie Félix Alcan, Paris, collection du centenaire de l'Algérie, 1930 p.777 et s. Souligné par nous.

33- Sur ce point. Cf. G. Orsoni, *Finances Publiques*, éditions Publisud, Paris, 1989. p.90. L'auteur fait coïncider les difficultés d'application des principes classiques avec l'apparition des budgets extraordinaires

34- R. J. Dupuy, « Les aspects juridiques du budget algérien », *revue des sciences et de législation financière*, n° 42, 1950, p. 475. note .1. L'auteur ajoutait que « toutes les atteintes à la règle de l'unité aboutissent en effet à des affectations de recettes ». Dans le cas qui nous préoccupe il s'agit aussi d'une atteinte au principe de l'universalité.

importants³⁵. En effet, le budget extraordinaire ne retraçait pas de recettes et des dépenses permanentes³⁶. Selon la disposition de l'article 1er du décret de 1950, ce budget est couvert par des ressources affectées et des ressources exceptionnelles. La disposition de l'article 8 précise les catégories de ressources devant couvrir le budget extraordinaire³⁷. En revanche, l'article 9 du décret de 1950 détermine les dépenses dites extraordinaires et fixe la règle de présentation d'un solde d'exécution³⁸.

35- Sur ce point.cf. M. Douël, *Un siècle de finances coloniales*, op. cité, p. 647.et s. L'auteur cite les déficits successifs, la caisse de réserve vide, une fiscalité largement escomptée, des charges grandissantes ..., un régime constant de moins value budgétaire du à des méthodes défectueuses d'évaluation des recettes et au désir de ne pas surcharger ...le contribuable...

36- La notion de dépenses en capital n'était pas encore instituée dans un cadre permanent pour prendre en charge les dépenses d'équipements collectifs nécessaires à la population. Sur ce point , nous renvoyons à M. A. Belbay qui développe l'état de l'économie algérienne avant le lancement du plan de Constantine et la création de la caisse d'équipement et de développement de l'Algérie, in *Le financement étatique de l'économie algérienne*, thèse de doctorat d'Etat, Université d'Alger, Faculté de droit et des sciences économiques, 1972.p.38 et suivantes.

37- Cf. Article 8 : «les recettes du budget extraordinaire comprennent :

- le prélèvement sur les ressources ordinaires ou sur les disponibilités de la caisse de réserve ;
- le produit net des emprunts, les ressources exceptionnelles et non renouvelables spécialement affectées à des travaux ou à des entreprises d'utilité publique ;
- les fonds grevés d'une affectation spéciale par la loi ou par une décision de l'Assemblée algérienne ;
- les subventions, les dons et les legs grevés par l'autorité ou par les personnes qui les mettent à la disposition de l'Algérie, d'une affectation spéciale acceptée par l'Assemblée algérienne ».

A l'exception de prélèvements sur les ressources ordinaires, et éventuellement les recettes du fonds de réserve, les autres ressources apparaissent en réalité très aléatoires, ce qui peut engendrer une véritable tension sur les recettes ordinaires qui doivent couvrir les dépenses obligatoires très variées. Sur ce point, cf. les développements de M. C. Collot, *Les institutions de l'Algérie durant la période coloniale (1830-1962)*, éditions du CNRS et de l'OPU, 1987, p. 228 et s.

38- « Les dépenses extraordinaires sont les dépenses d'investissement, les dépenses exceptionnelles et non renouvelables, les dépenses sur les ressources spécialement affectées

Enfin, le budget extraordinaire est généralement prévu pour une période qui dépasse l'année. Aussi était-il doté d'autorisation d'engagement pluriannuel³⁹. Il s'agit en fait d'une sorte d'autorisation de programme que la doctrine qualifié « de sorte de "décisions-programme" à engagement massif et à paiement échelonnés »⁴⁰. Cependant, la notion de crédit de paiement n'est pas encore clairement établie. En tout cas elle n'apparaît pas en tant que telle. En revanche, les reports de crédits étaient pratiqués⁴¹. Ceci dit, la configuration et l'importance du budget extraordinaire semblent suivre le même cheminement que celui de la métropole⁴². Il s'apprécie, en outre, au moyen d'un instrument qui se rapproche apparemment de l'acte-plan. A ce propos la doctrine soulignait que l'année « 1947 a été la première année d'exécution d'un plan d'investissement qui comprenait 10 milliards de crédits. Ce plan économique et social transforme ce budget extraordinaire en un véritable budget d'investissement comme cela s'est produit ces derniers temps en France métropolitaine et ne permet plus de le comparer à la section

à l'acquittement desquelles il est pourvu au moyen de ressources spéciales énumérées à l'article 8 du présent décret. A la clôture de chaque exercice, les totaux des recettes et des dépenses du budget extraordinaire sont obligatoirement égaux ».

S'agissant d'un solde d'exécution, il est difficile d'imaginer dans ce cadre la parfaite symétrie entre recettes et dépenses. Sur les aspects liés à la « restauration » de l'équilibre, cf. Martial Douël, *Un siècle de finances coloniales*, op. cité, p. 653

39- Ces autorisations sont octroyées par décision de l'Assemblée algérienne. Exemple : « ... article 24 de la décision... portant fixation des voies et moyens du budget de 1949, prévoit que le Gouverneur général est autorisé, en vue de l'exécution des grands travaux d'intérêt général prévus au budget extraordinaire de 1949, à engager des crédits se montant à 25.425.000 francs; le paiement devant être imputé sur les exercices 1950 et 1951 ». In, J. Dupuy, « Les aspects juridiques du budget algérien », op. cité, p. 477 et 478.

40- Idem. p. 478.

41- Cf. Lambert, *Manuel de législation algérienne*, édition la maison des livres et librairie des facultés, Alger, 1952, p.292 et 293.

42- Cf, J. Dupuy, « Les aspects juridiques du budget algérien », op. cité, p. 475. : « L'on a longtemps rapproché le budget algérien d'un budget départemental en raison de la distinction qu'on y trouve d'un budget ordinaire et d'un budget extraordinaire. Il y a une dizaine d'année la comparaison était encore juste ; elle a cessé de l'être aujourd'hui, financièrement et juridiquement ».

extraordinaire d'un budget départemental⁴³ ». Cette période coïncide parfaitement avec celle qui a vu l'émergence des premiers instruments de la pluriannualité budgétaire⁴⁴. Enfin, de manière générale, la doctrine a reconnu que les investissements ont surtout bénéficié à la population européenne. Cette raison a constitué, entre autres, l'un des facteurs qui entraîné la perception nouvelle de la notion budgétaire d'investissement public dans une autre perspective tout au long de l'ère socialiste

2° La perception de la notion sous l'ère socialiste.

Dans le contexte socialiste, la notion de dépenses d'investissements va occuper une place importante dans la sphère budgétaire de l'Etat. Elle va surtout tenter de changer de sens en fonction de l'option politique et idéologique choisie ; en effet, cette notion va être « réajustée » dans un but de développement économique et social en réaction à la situation qui a prévalu durant la colonisation⁴⁵. L'intervention des parlementaires algériens exprimait bien ce sentiment : « Le plan de Constantine favorisait les régions où l'implantation des populations européennes était la plus importante. Pour remédier à ce déséquilibre qui correspondait à la politique de l'occupant, il est indispensable de repenser l'étude des causes qui l'ont dicté⁴⁶ ». Dès

43- Idem, p.475.

44- Cf. M. Bouvier, M.C.Esclassane, J. P in, Finances Publiques, 4ème édition, Paris, p. 229 et Jean Luc Pain in « Les techniques de pluriannualité budgétaire en France. Analyse, intérêt, limites », R.F.F.P, n° 39, année 1992, p. 54 : » Il n'est pas besoin de s'étendre sur la technique bien connue des autorisations de programme (AP), qui date de 1947 et qui a été consacrée dans l'ordonnance organique de 1959 ».

45- Sur ces aspects, nous renvoyons à l'ouvrage de C. Collot in, Les institutions de l'Algérie durant la période coloniale (1830-1962), éditions du CNRS et de L'OPU, 1987, p. 248 et s.

46- J.O.D, n° 17, Assemblée Nationale, vendredi 7 août 1964, p. 165.

Cf. également C. Collot, Les institutions de l'Algérie durant la période coloniale, op cité, p. 248 et notamment sur les limites du programme d'équipements du plan de Constantine en p.252 et s.

lors, le but même des dépenses budgétaires d'investissements va, en principe, changer.

De manière sommaire, on peut retenir deux étapes dans la mise en œuvre des dépenses d'investissements selon la nouvelle perception⁴⁷. La première étape concerne la période 1962 - 1970 durant laquelle les dépenses d'investissements publics ont été "perçues", pour des raisons historiques, selon le particularisme du « budget d'équipement » de l'Etat qui a surgi dans le contexte de l'Algérie post- indépendance. En revanche, la deuxième période qui s'étend de 1970 à 1988 va traduire l'impact de la planification sur cette catégorie de dépenses budgétaires .

a-- la période 1962- 1970.

Le particularisme lié au « budget d'équipement » a émergé très tôt à travers les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du principe de l'unité budgétaire. Ces difficultés ont permis de souligner quelques caractéristiques du « budget d'équipement »⁴⁸. Historiquement la notion de « budget d'équipement » trouve bien son origine dans le droit antérieur et notamment dans le décret du 13 novembre 1950 relatif au régime financier de l'Algérie. Mais, dans le contexte de l'Algérie poste indépendante les dépenses et les ressources qui sont consignés dans le « budget d'équipement » seront perçues davantage selon une doctrine d'inspiration socialiste. Pour être plus précis, on dira que le traitement qui est réservé à cette catégorie de ressources et de charges est particulier. La raison en est simple ; le « budget d'équipement » sera considéré comme l'instrument principal sur lequel va reposer le projet

47- C'est-à-dire selon le but téléologique résultant des options politiques et idéologiques.

48- S'agissant de la présentation séparée du « budget de fonctionnement » et du « budget d'équipement ». Cf. Bouara Mohamed Tahar in, La loi de finances en Algérie, op. cité. , p. 89 et s.

de développement économique de l'Algérie. Comme, on l'a déjà souligné, les déséquilibres économiques et sociaux causés par la colonisation ont été à l'origine de la nouvelle perception du budget d'équipement. En fait, il va constituer le moyen privilégié pour assurer la cohésion sociale et l'équilibre régionale. Ces deux notions constituent la lame de fond du discours politique algérien ; elles deviendront vite les facteurs légitimant dans la mise en œuvre du développement économique, et partant des dépenses d'investissements publics. Dès lors, entre le budget de fonctionnement et le budget d'équipement il y a plus qu'une différence comptable. C'est une différence de perspective qui va se former⁴⁹.

Le sens et la perspective attachés au budget d'équipement.

L'examen du projet d'équipement pour 1964⁵⁰ fait ressortir les éléments d'une rupture avec la conception antérieure. En effet, le ministre de l'économie nationale soulignait à l'Assemblée la fonction qui revient au budget d'équipement : « l'année 1963 qui peut être retenue comme l'an I de l'économie algérienne socialiste s'est donc présentée comme le point de départ d'une réorientation et d'une restructuration qui devront encore se poursuivre. Tels sont la conjoncture et le contexte dans lesquels le programme

49- Le budget de fonctionnement restera largement inscrit dans sa conception initiale. Il ne connaîtra pas de grands bouleversements. En revanche, les dépenses d'équipements publics ainsi que les « ressources y afférentes » vont tenter de s'inscrire plus dans la conception socialiste. Cette dualité subsistera longtemps. Le concept d'unité budgétaire se trouvera dans la réalité largement en décalage.

50- Cf. B. Boumaza, J.O.D., n° 17, A.N, vendredi 7 août 1964, séance du mardi 10 mars 1964, examen du programme d'équipement pour 1964. p.160 : « le programme d'équipement 1963 a été conçu essentiellement comme un programme de transition susceptible d'amorcer une certaine relance économique dans un milieu économique encore très profondément marqué par l'héritage colonial alors que nos objectifs et notre vision à long terme étaient encore incomplètement définis. L'ambition du gouvernement a été, cette année, de vous présenter un programme qui, par la philosophie qui l'anime et par le choix de ses opérations, s'inscrive plus directement dans les perspectives de notre révolution socialiste ». Souligné par nous.

d'équipement 1964 a été conçu et devra se réaliser. Bien qu'en ce domaine les mutations soient inévitablement trop lentes à notre gré, c'est surtout naturellement sur les perspectives de développement plus que sur les effets de relance économique que le programme 1964 devrait porter son attention. Il l'a fait en ayant à l'esprit le souci d'avoir une vue globale de notre schéma de développement»⁵¹. Ainsi, il ressort clairement que la présentation du projet de programme d'équipement public tend à s'inscrire durablement dans la doctrine socialiste des finances publiques⁵². Par ailleurs, l'élaboration du budget d'équipement constitue aussi l'occasion de l'évocation de la planification comme mode d'organisation et de fonctionnement de l'économie nationale. A ce titre, il déclarait qu'« ...en ce qui concerne les perspectives de planification, j'ai déjà eu l'occasion d'expliquer devant vous la politique du gouvernement en la matière. Il est indéniable que la planification constitue, tant comme moyen de prévision que d'organisation, la seule technique économique propre à assurer le développement socialiste de l'économie. L'année 1964 doit amorcer le progrès vers la planification scientifique et démocratique⁵³ ».

51- Cf. J.O.D., idem, p. 160, souligné par nous.

52- En termes d'inspiration. Mais le modèle théorique n'est pas élaboré. Bien au contraire, nous verrons que le « budget d'équipement » s'articule sur le mode de gestion antérieur.

53- Cf. J.O.D., idem, p. 164, l'esquisse d'un plan de développement était également évoqué : « le gouvernement compte, à partir de l'an prochain, aller plus en avant dans la planification en présentant à votre assemblée un plan biennal ou triennal qui sera davantage qu'une liste d'investissements pour toucher déjà aux équilibres globaux de la croissance économique ». L'évocation de la liste des investissements traduit la nomenclature des dépenses d'équipements publics qui étaient gérées par la C.E.D.A, nomenclature approuvée par arrêté de l'autorité coloniale.

A l'indépendance « le budget d'équipement est préparé par des organismes différents. Les grandes lignes d'orientation sont fixées par les services du Plan (sous direction des programmes) et la nomenclature est mise au point par la C.A.D. Dans celle-ci figurent uniquement les opérations définitives énumérées par chapitre, en marge desquels on inscrit les autorisations de programme et les crédits de paiement correspondants», cf. J. Wolff, « le budget de l'Algérie de 1959 à 1965 », Revue des sciences financières, avril-juin 1967 n° 2, p. 224.

Un plan nouveau devra faire la jonction entre l'ancien système de gestion et le nouveau système qui sera assuré par la C.A.D. Mais, les programmes d'équipement ne sont que des actes qui viennent compléter les tranches prévues déjà dans le plan de Constantine 1959-1963 adopté pendant la période coloniale.

Un parlementaire a été beaucoup plus explicite sur le lien entre le plan de Constantine et les programmes d'équipements publics⁵⁴. La doctrine a souligné également cette filiation qui a été acceptée par les pouvoirs publics pour des raisons de commodité semble-t-il⁵⁵. En fait, un mode de gestion de type colonial s'est transformé en un modèle d'inspiration socialiste. Ce volontarisme semble ignorer les règles et procédures qui vont marquer l'élaboration et la gestion du budget d'équipement. L'organisme chargé de la gestion des investissements publics, en l'occurrence la C.A.D succède à la CEDA (caisse d'équipement et de développement de l'Algérie) qui a été créée dans des conditions particulières. Aussi, le budget d'équipement qui s'est inscrit en réalité dans la conception antérieure a hérité davantage

54- Cf. J.O.D. n° 18, A.N., lundi 10/08/1964, séance du mercredi 11 mars 1964, suite du débat général sur le projet du programme d'équipement pour 1964, p. 193. Il s'agit du député Gueroudj.

« J'en viens maintenant à parler du programme d'équipement pour 1964. Une première remarque m'oblige à dire que ce n'est pas véritablement un programme d'équipement, parce que c'est la suite du plan de Constantine pour l'essentiel.

Donc ce sont en réalité des queues de programme et non pas un véritable programme d'équipement ». Souligné par nous.

55- Cf. J. Wolff, « le budget de l'Algérie de 1959 à 1965 », op. cité p. 227 :

« En 1962, les responsables algériens se sont trouvés en présence de l'alternative suivante : ou bien réaliser des budgets d'équipement dans le cadre du programme de Tripoli et abandonner le plan de Constantine jugé trop libéral ; ou bien poursuivre les travaux en cours, même s'ils avaient fait l'objet d'autorisation de programme. Cette dernière solution s'imposait car les travaux entrepris par la C.E.D.A étaient en voie d'achèvement et les limites financières et techniques écartaient toute tentative de mise en place d'un nouveau plan ».

de difficultés financières. En outre, son élaboration et sa gestion trouvent également leur origine dans la conception antérieure. La dualité constatée en 1963 remonte au droit colonial.

En réalité, l'évolution ne s'en est pas trop éloignée. La dualité budgétaire a été également soulignée par la doctrine⁵⁶. Elle a tiré la sonnette d'alarme comme suit : « La séparation des deux budgets est déjà contraire aux principes orthodoxes de l'unité et de la non affectation des recettes de l'Etat⁵⁷ ».

La gestion du programme d'équipement a été confiée à la C.A.D. « à laquelle a été attribué le patrimoine de la C.E.D.A. Le nouvel organisme, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, a été chargé de centraliser les ressources financières en vue de réaliser les programmes et les plans de l'Etat⁵⁸. Comme l'a montré la doctrine : « même si on le désire fortement, on ne peut se libérer du passé ou en faire table rase. Son poids est d'autant plus élevé qu'il a duré plus longtemps. Les changements brutaux ne marquent pas forcément une véritable rupture, mais constituent simplement la révélation de certaines situations⁵⁹ ». En matière budgétaire et financière, l'Algérie a hérité d'un système bicéphale qui a été provoqué avant tout par la conception budgétaire coloniale résultant notamment de la loi de 1947 portant statut organique et du décret de 1950 relatif au régime financier de l'Algérie. Ce système a été accentué par les causes qui ont conduit à l'écèlement du « budget algérien », lequel a été réduit aux ressources et aux charges dites des services civils⁶⁰. Les dépenses budgétaires d'investissements publics

56- Cf A. Belbay, Le financement étatique de l'économie algérienne, thèse de doctorat, université d'Alger, Faculté de droit et des sciences économiques, septembre 1972. p. 68 et s.

57- Idem, p. 69.

58- J. Wolff in « Le budget de l'Algérie de 1959 à 1965 » op cité p. 227.

59- J. Wolff, in « Le budget de l'Algérie de 1959 à 1965 » op. cité, p. 246.

60- cf Collot, Les institutions de l'Algérie durant la période coloniale, op. cité, p. 240 et s.

vont progressivement faire partie du compte « budget général de l'Etat » à la faveur de l'emprise progressive de la planification sur les finances publiques algériennes.

b) La période 1970- 1988 : sous le régime de la planification.

C'est la loi de finances modificative pour 1967 qui tentera d'introduire correctement les dépenses d'investissements publics dans le compte budget général de l'Etat. Les articles 2 et 3 permettent de retrouver la cohérence liée à la présentation du budget général de l'Etat⁶¹. En l'espèce, il s'agit d'une autorisation de débudgétisation d'un crédit au profit de la Caisse Algérienne de Développement⁶². Dans ce cadre, cet établissement participe à l'exécution de dépenses d'équipements publics⁶³. Globalement, la débudgétisation des crédits est un procédé non conforme à l'orthodoxie financière⁶⁴. D'abord,

61- Article 2 : « conformément à l'état "A" annexé à la présente ordonnance, les recettes, produits et revenus applicables aux dépenses définitives du budget général sont évalués à la somme de 4.155.800.000 D.A.

Article 3 : « les crédits ouverts au titre du budget général de l'Etat et applicables aux dépenses à caractère définitif de fonctionnement et d'équipement sont fixés à 4.707.000.000 D.A.

Article 4 : « sont confirmées les dispositions de l'article 3 de l'ordonnance n° 63-368 du 31 décembre 1966 qui fixaient à 3.332.000.000 D.A, le montant global des dépenses de fonctionnement de l'Etat pour 1967 ».

62- Sur la notion de débudgétisation, cf. l'article de J.C. Ducros, « Les changements du contenu du budget de l'Etat : budgétisation et débudgétisation », op. cité, p. 114 et s.

63- Sur cet aspect, nous renvoyons à la thèse de A. Belbay, Le financement étatique de l'économie algérienne, op. cité. p.95 et s.

64- Cf l'article de J.C. Ducros, « Les changements du contenu du budget de l'Etat : budgétisation et débudgétisation », op. cité, p. 114 et s. : « ... la débudgétisation se traduit, dans la loi de finances, par la suppression d'une ligne, d'un chapitre, voire d'un titre de crédits, ou encore en matière de recettes, par la disparition d'un alinéa de l'"évaluation des voies et moyens". Elle concerne alors le budget général de l'Etat ». Ceci dans la mesure où la procédure de retraits des crédits en question n'est pas prévue par les textes organiques. En France, la jurisprudence du conseil constitutionnel a eu l'occasion de se prononcer de manière différente sur cet aspect.,cf. Loïc Philip, Les fondements constitutionnels des finances publiques , op cité, p. 20 et 21.

cette procédure de mise en place des crédits budgétaires ne s'inscrit pas dans le cadre juridique relatif au mode de répartition des dépenses en capital⁶⁵. Une forme de stabilité du compte va apparaître à partir de l'exercice 1968⁶⁶. La réunification et la stabilité du budget général de l'Etat s'expliquent ainsi par la mise en œuvre des plans de développement⁶⁷. Dans ce cadre, les procédures d'élaboration relatives aux dépenses ordinaires et aux dépenses en capital vont converger⁶⁸. Ceci dit, l'apparente unité du budget général de l'Etat ne supprime pas pour autant la dualité en matière d'élaboration et de gestion des crédits budgétaires⁶⁹. L'emprise de la planification sur la conduite des affaires économiques et financières est sur ce point manifeste. Mais durant cette période, on retiendra la disparition des instruments budgétaires de la pluriannualité (les autorisations de programme et les crédits de paiement). En effet, les instruments les plus appropriés et les plus adaptés à la pluriannualité budgétaire vont disparaître du dispositif des lois de finances pour relever exclusivement de la "compétence" de l'administration économique du Plan.

65- Celles-ci sont réparties en trois titres (article 6 ordonnances du 2/1/1959)

--I. Investissements exécutés par l'Etat.

--II. Subventions d'investissements accordées par l'Etat.

--III. Réparation des dommages de guerre.

66- L'ordonnance n° 67-290 du 30 décembre 1967 portant loi de finances pour 1968, J.O.R.A., p. 1194 articles 2 et 3.

- Ordonnance n° 68-654 du 30 décembre 1968 portant loi de finances pour 1969, J.O.R.A., p. 1376, art. 2 et 3.

- Ordonnance n° 69-107 du 31 décembre 1969 portant loi de finances pour 1970, J.O.R.A., p. 1262, art. 3 et 4.

67- Il s'agit du plan triennal (1967-1969) et du plan quadriennal (I) première tranche.

68- Le calendrier de la procédure budgétaire sera respecté par les deux principales autorités compétentes (ministre des finances et les services de planification).

69- Celle-ci est dans les faits institutionnalisée.

Certes, il faut rappeler que l'autorisation de programme et le crédit de paiement n'ont pas été introduits par la codification provisoire qui résultait de l'ordonnance 65-320 du 31 décembre 1965⁷⁰. Pourtant ces instruments évoquent la catégorie des crédits budgétaires la plus adaptée à la planification⁷¹. En outre, il faut rappeler que les lois de finances algériennes antérieures à 1965 ont été sur ce point plus cohérentes puisqu'elles n'ont pas omis de prévoir les autorisations de programme et les crédits de paiement y afférents⁷². Toutefois, l'ordonnance n° 66-52 du 3 mars 1966 a comblé en partie cette lacune. Le programme d'équipement public a été introduit en s'appuyant sur les instruments juridiques et budgétaires appropriés. En effet, l'ordonnance en question a prévu et autorisé les dépenses d'équipement public sous forme d'autorisation de programme et de crédits de paiement. L'annexe budgétaire "B" établit, en outre, une répartition des dépenses par autorisation de programme et par crédits de paiement. Dès lors, on peut dire que l'ordonnance modificative de 1966 renoue avec la pratique législative antérieure et joue ainsi un rôle de source de droit puisqu'elle confirme l'apport juridique et budgétaire des autorisations de programme et des crédits de paiement.

70- Cf. Bouara Mohamed Tahar in, l'évolution de la loi de finances en droit algérien, édition les pages bleues, 2007, p. 219 et s.

71-Cf. également L. Tallineau, Cours polycopié, L'autorisation financière, institut de droit d'Alger, 1978, op. cité, p.7 : « Cette technique permet en effet de sauvegarder la cohérence de l'engagement financier pris à l'égard des tiers, tout en préservant, en partie, le principe de l'annualité ».

L'utilisation de cette technique est liée à l'évolution de la nature de la dépense publique et en particulier au caractère propre de la dépense d'investissement ».

72- Cf. par exemple la loi n° 64-93 du 18 mars 1964 sur le programme d'équipement pour 1964, J.O.R.A., p. 378.

Article 3 : « dans la limite des crédits arrêtés par titre et par paragraphe aux article 1 et 2 ci-dessus, le gouvernement affectera les autorisations de programme par projet et les crédits de paiement par chapitre... ».

L'annexe budgétaire récapitule les concours définitifs et les prêts et avances par autorisation de programme et par crédits de paiement.

Cet apport n'est pas négligeable même s'il reste au plan du droit insuffisant. Il permet au moins d'affirmer qu'il s'agit là d'un complément juridique qui traduit et encadre les préoccupations du court terme et du moyen terme⁷³. Autrement dit et dans le cas d'espèce, le complément juridique s'articule parfaitement avec l'objet même de l'ordonnance modificative de 1966⁷⁴. En effet, un lien juridique et budgétaire est ainsi établi entre les programmes d'équipements publics élaborés par les services du plan et la loi de finances. Cela signifie que les choix et les prévisions arrêtés dans les programmes d'équilibres publics ne sont valables que dans la limite des autorisations de programme et des crédits de paiement arrêtés dans les ordonnances portant lois de finances.

Cette articulation juridique entre le court terme et le moyen terme va s'avérer vite éphémère. Les autorisations de programme et même les crédits de paiement vont disparaître des textes relatifs aux lois de finances. A partir de 1967 s'opère un changement important dans la sphère du droit. Les ordonnances portant loi de finances ne comporteront plus les autorisations de programme et les crédits de paiement. Les dépenses d'équipements publics à caractère définitif ou à caractère temporaire ne sont autorisées que par tranches annuelles. La périodicité annuelle des dépenses d'investissements publics est certes préservée, mais le sens juridique lié à l'articulation entre

73- Cf. Henri Jacquot, « Les nouveaux rapports du Plan et du budget », Etudes de finances publiques, Mélanges P-M. Gaudemet, Paris, Economica, 1984, p.125 : « Les autorités budgétaires soucieuses de la préservation de l'équilibre économique à court terme considèrent les chiffres du Plan au mieux comme des engagements des pouvoirs publics parmi d'autres, au pire comme de simples prévisions. Et pour redresser une situation conjoncturelle compromise, elles n'hésitent pas à différer la réalisation de tel ou tel investissement inscrit au Plan. Il faut dire que cette lutte d'influence entre les préoccupations du court terme et celles du moyen terme, qui est au centre des relations entre le plan et le budget, les règles budgétaires n'ont guère été favorables au premier ».

74- La prévision et l'autorisation des dépenses d'équipements publics par autorisation de programme et par crédits de paiement.

les autorisations de programme et les crédits de paiement disparaît. La mise en œuvre des « dispositions » du plan triennal (1967-1969) semble être à l'origine de ce changement important.

En substance, on peut dire que les caractères juridiques et budgétaires de la pluriannualité des projets d'investissements vont disparaître. En conséquence, un pouvoir d'autorisation budgétaire important va glisser de la sphère juridique à la sphère administrative⁷⁵. Les autorisations de programme vont relever désormais des services administratifs chargés du Plan. Les engagements budgétaires au sens strict du terme et les engagements financiers au sens large du terme vont constituer une affaire purement « administrative ». C'est un problème qui relève de la comptabilité publique et permet de tempérer cette affirmation dans la mesure où ce droit va prendre le relais. La primauté des dispositions du plan en matière financière va s'affirmer dans la mesure où les ressources et les dépenses mises en jeu dans la perspective du développement économique vont s'avérer de plus en plus importantes⁷⁶. Cela ne veut pas dire que les dispositions matérielles du Plan vont s'imposer totalement. Mais le principe de l'unité budgétaire va être doublement atteint⁷⁷.

75- Cf. L. Tallineau, L'autorisation financière, op. cité, p.75 ; « les autorisations de programme sont accordées en Algérie dans des documents financiers de nature administrative et ceci a des conséquences importantes sur le plan budgétaire.

76- Idem p. 75 : « les choix financiers en matière d'investissement sont subordonnés aux choix économiques. Ici, il y a plus que la traduction financière d'une politique économique. L'autorisation de programme dans la mesure où elle donne effectivement l'autorisation d'engager la dépense, n'est pas un instrument économique mais un instrument financier ».

77- Compte tenu de nos développements. Il s'agit bien d'une atteinte formelle et matérielle.

C'est dans ce contexte, que les nouvelles dispositions de la loi de finances pour 1970⁷⁸ vont intervenir pour introduire les aménagements souhaités et recherchés.

Si l'on revient précisément à la période 1966-1969, celle-ci ne représente qu'une phase d'expérimentation tant au plan de l'organisation de l'économie qu'au plan budgétaire et financier⁷⁹. Il n'est donc pas surprenant de relever l'absence d'une articulation entre l'acte de planification et la loi de finances⁸⁰. De ce fait, on constatait aussi les incohérences dans le circuit de financement de l'économie⁸¹. Sur ce point, les principaux dysfonctionnements qui ont marqué la période ont été largement commentés par la doctrine⁸². En substance,

78- Cf. article 29 : « les modes de financement des investissements industriels publics, en production ou en cours de réalisation au 31 décembre 1969, seront révisés au cours de l'année 1970, dans le sens des principes de financement arrêtés dans le cadre du plan quadriennal 1970-1973. »

Article 30 : « Afin de définir les besoins de crédits d'exploitation, les entreprises nationales devront chaque année et au plus tard le 30 septembre, communiquer au ministre d'Etat chargé des finances et du Plan, pour l'année suivante, outre leurs bilans et comptes d'exploitation prévisionnels et conformément à l'article 37 ci-après, un état de l'origine des ressources prévues pour assurer le financement de leur production ainsi que leur programme d'investissement ». Souligné par nous.

Article 31 : « le non-respect de l'article 30 ci-dessus, entraîne le rejet par les banques de toute demande de crédit, sauf autorisation expresse du ministre d'Etat chargé des finances et du Plan ».

Cf. également P. Judet, « Chronique économique », AAN, 1969, op cité, p. 533.

79- Cf. R. Thesaurus, « Problèmes financiers l'Algérie contemporaine », Revue des sciences financières, avril-juin 1971, n° 2 p. 308 et s.

80- Idem p. 309 et s., cf. notamment p. 320 : « ... jusqu'alors les rapports du Budget et Plan étaient flous et les mouvements de deniers publics dans leur aspect distributif étaient loin d'obéir à une planification financière au sens socialiste du terme, c'est-à-dire à un fonds monétaire centralisé ».

81- Cf. A. Belbay, Le financement étatique de l'économie algérienne, op cité, p. 106 et s.

82- Cf. A. Benachenhou, « Chronique économique, Algérie », A.A.N 1971, p. 469 : « Jusqu'en 1970, le trésor assure le financement et la gestion de la totalité des dépenses d'équipement, qu'elles soient à caractère définitif ou temporaire. Ce système présentait plusieurs inconvénients ».

Cf. également A. Belbay, Le financement étatique de l'économie algérienne, op. cité, p. 156 et s.

si les choix en matière de développement économique et social paraissaient globalement cohérents, en revanche, le modèle de financement public restait incertain et confus⁸³. M. Sadoudi estimait à ce sujet qu'il « s'agissait en matière d'investissement d'un financement « mixte » peu rigoureux. Il n'était pas possible, en effet, d'établir quelle catégorie d'investissement était financée par l'impôt ou par l'emprunt. C'est cette confusion qui a amené les pouvoirs publics à mettre en place une réforme à compter de 1970 »⁸⁴. Le recours à un système de planification élaboré va marquer le début d'une nouvelle période. Celle-ci permet de montrer que l'Algérie évolue selon un processus d'étape⁸⁵ qui répond à une logique plus ou moins précise. Cette période sera à l'origine des tentatives de conceptualisation du modèle de développement économique et social. A cet effet, il est particulièrement utile de rappeler l'effort d'élaboration d'un « projet collectif »⁸⁶ et ambitieux. Celui-ci a été rendu possible grâce à une maîtrise globale et progressive de la sphère économique. L'adjonction d'un système de planification comparable à celui des pays socialistes va constituer un support qualitatif à la doctrine

les développements de N. Douaouda, Le financement extra-budgétaire du plan, op. cité p. 12 et s.

A. Sadoudi, Les dépenses d'équipement de l'Etat, op. cité, p. 30 et s. --

83- Cf. G. Destanne de Bernis, « L'économie algérienne depuis l'indépendance », études sur les économies maghrébines, AAN 1969 p. 39 et s. « ...l'industrialisation suppose pour se réaliser que les crédits nécessaires soient mis à la disposition de l'ensemble de l'économie. Ceci concerne la liaison entre le Plan et l'organisation des finances publiques, de telle sorte que les actions du Trésor et des banques soient orientés aux besoins définis dans le cadre économique générale ».

84- Cf. A. Sadoudi, Les dépenses d'équipements de l'Etat, mémoire de magister, institut de droit d'Alger, 1982, p. 78. Souligné par nous.

85- Cf. G. Destanne De Bernis Etudes sur les économies maghrébines: l'économie algérienne depuis l'indépendance », A.A.N, 1969, p. 24.

86- Le " projet collectif " est une expression qui est utilisée par M. de Bernis et évoque surtout l'importance du plan national de développement économique, « Le plan quadriennal (1970-1973) », A.A.N, 1970, p. 195.

économique du régime algérien. Autrement dit le système de planification adopté va refléter les principales exigences en matière de développement économique.

Au-delà de cette observation, l'ordonnance n° 70-93 du 31 décembre 1970 portant loi de finances pour 1971⁸⁷ qui est adoptée dans un contexte précis va traduire la mise en œuvre d'une réforme financière qui est le reflet en partie du système de planification choisi. Il apparaît que la réforme financière est intervenue pour faciliter le financement du Plan national de développement⁸⁸. Globalement, la réforme envisagée a introduit deux innovations essentielles qu'on peut présenter comme suit :

- une distinction est établie désormais entre les investissements budgétaires de l'Etat et les investissements dits planifiés des entreprises;

- les sources de financement des investissements planifiés des entreprises sont diversifiées mais semblent obéir a priori au principe du crédit qui s'apprécie en principe selon les règles qui présagent le remboursement conformément aux conditions et aux échéances conventionnelles. En revanche, les investissements budgétaires vont se distinguer ils seront transcrits à travers le budget général de l'Etat qui reçoit une nouvelle formulation qu'on peut rapporter comme suit :

« Dorénavant, le budget de l'Etat doit être compris comme l'ensemble des dépenses définitives qui sont autorisées pour un exercice. Elles comprennent donc non seulement le budget de fonctionnement des services tel qu'on l'entendait par le passé mais aussi toutes les dépenses d'équipements qui ne

87- J.O.R.A, p. 1266.

88- Il est utile de souligner à ce niveau que la forme et le contenu du Plan concerne globalement la partie financière relative aux investissements publics. Ce qui limite l'impact de la planification sur les finances publiques.

sont pas directement rentables ou qui ne le sont qu'à très long terme...⁸⁹ ». Les ressources définitives proviennent, en principe, également du prélèvement des bénéfices des entreprises publiques⁹⁰.

Dès lors, la loi de finances va voir son objet et son contenu élargis. La finalité apparaît plus économique que juridique.

Le changement va consister à introduire dans le dispositif des lois de finances des éléments qui sont par définition extra-budgétaires.

Ces éléments ne sont pas forcément nouveaux⁹¹. Mais leur formulation dans les lois de finances depuis 1971 leur donne une place de choix puisqu'ils vont être institutionnalisés. En ce sens, les lois de finances vont englober une partie des finances des entreprises du secteur socialiste. Il s'agit des autorisations relatives aux investissements planifiés des entreprises du secteur socialiste qu'on peut présenter comme suit :

- la prévision et l'autorisation des charges d'investissements relatives aux entreprises du secteur socialiste. A ce propos, le législateur va permaniser une autorisation qui prendra le nom "d'autorisation de financement" des investissements planifiés⁹². Les charges autorisées vont correspondre à des tranches annuelles d'un programme d'investissement figurant au plan de développement. L'autorisation chiffrée va faire l'objet d'une annexe financière portant la lettre « D » récapitulant une répartition sectorielle des crédits.

89- Cf. S. Mahroug, « Le crédit en 1971. Orientations et directives », revue financière n°2, juin 1971, éd. Ministère des finances, p, 73. Néanmoins, il est utile de préciser qu'il s'agit plus d'une formulation qui concerne le budget général de l'Etat et non le budget de l'Etat. La configuration du compte budget général de l'Etat va ainsi se préciser.

90- Qui prendra le nom de contribution des entreprises publiques au budget de l'Etat.

91- S'agissant principalement de l'autorisation générale d'emprunt et son lien avec les préoccupations du financement des programmes d'équipement de l'Etat.

92- Ce sont les tranches annuelles autorisées globalement et qui font l'objet d'une répartition sectorielle dans l'annexe législative « D ».

La nature des crédits afférents aux investissements planifiés des entreprises du secteur socialiste prend la dénomination de "concours temporaires" par opposition aux "concours définitifs" relatifs aux ressources et aux charges des opérations d'investissements budgétaires du compte budget général de l'Etat⁹³.

-l'autorisation des ressources destinées au financement des investissements planifiés des entreprises du secteur socialiste.

Les ressources publiques afférentes aux autorisations de financement des investissements planifiés des entreprises ne sont pas prévues sous forme d'évaluation globale et chiffrée par les lois de finances. Ces ressources font partie de l'autorisation générale d'emprunt donnée chaque année par les lois de finances. L'autorisation des ressources va être inscrite dans la durée⁹⁴ et sera soumise à un régime "d'affectation" qui rappelle une constante des lois de finances algériennes traduisant par là un souci régulier relatif au financement du développement économique. Une "corrélation" va s'instaurer entre les ressources de trésorerie, les concours temporaires et l'entreprise du secteur socialiste⁹⁵.

93- Selon les principes et les modalités résultant de la réforme financière.

94- A partir de 1971, les dispositions de la loi de finances vont régulièrement autoriser le trésor de procéder à un certain nombre d'opérations financières pour permettre la réalisation des investissements planifiés des entreprises du secteur socialiste. Ces dispositions traduisent les nouvelles fonctions du trésor. Elles sont prévues juste derrière les autorisations de dépenses. Elles précèdent donc l'autorisation générale d'emprunt accordée traditionnellement au ministre des finances. Celle-ci figure juste derrière l'autorisation annuelle de perception des ressources publiques à caractère définitif. Cf. Article 3 de l'ordonnance 70-93. Cette différence de classement est purement formelle. L'ensemble constitue du point de vue juridique des ressources de trésorerie par opposition aux ressources budgétaires.

95- Cf. article 7 de l'ordonnance 70-93 : « le financement des investissements planifiés des entreprises, sera assuré dans des proportions déterminées par le ministre des finances au moyen :

1°) de concours extérieurs contractés par le trésor ou les entreprises ;

Les dispositions juridiques y afférentes vont devenir des dispositions de style dans la nouvelle "présentation" des lois de finances. En outre, c'est une autorisation qui cible les ressources de trésorerie suivantes : les ressources internes, les ressources externes et les ressources monétaires. De ce point de vue, la ressource de trésorerie va apparaître comme une ressource "permanente" de l'Etat⁹⁶.

Quant au contenu classique de la loi de finances, celui-ci est largement présent même s'il semble un peu voilé par la teneur et l'importance des dispositions nouvelles qui mettent en œuvre la réforme financière. En réalité, le dualisme financier est consacré très tôt puisqu'il résulte directement de la mise en œuvre législative de la réforme financière. C'est à dire à travers la séparation des modes de financement des charges publiques. L'élément le plus important du bloc classique est constitué par le compte "budget général de l'Etat", et en ce qui nous concerne par la catégorie budgétaire des investissements publics même si on constate à leur égard quelques différences de traitement⁹⁷.

Le fait de retracer dans le compte budget général de l'Etat les dépenses à caractère définitif relatives aux investissements publics⁹⁸, place celui-ci dans une conception presque dualiste.

2°) de crédits à long terme octroyé sur les ressources d'épargne collectées par le trésor et consenties par les institutions financières spécialisées : caisse algérienne de développement et banques nationales ;

3°) de prêts bancaires à moyen terme réescomptables auprès de l'institut d'émission ».

96- La régularité des dispositions précitées amène à penser que nous sommes en présence d'une ressource publique nouvelle qui va marquer le développement des finances publiques algériennes.

97- Dans la mesure où les dépenses d'équipements obéissent aux nouvelles modalités de planification financière.

98- La séparation des modes de financement des investissements n'est pas respectée. M. Sadoudi a parfaitement montré l'incohérence puisque le budget général de l'Etat récapitule les procédés de financement des investissements des entreprises par des concours définitifs à partir de 1978, in, Les dépenses d'équipement de l'Etat, op. cité, p. 147 et s.

Les dépenses de fonctionnement relèvent de la compétence classique du ministre des finances au plan de l'élaboration et restent soumises à un corps de règles qu'on peut qualifier de rigides. En revanche, les dépenses d'équipements publics relèvent de la compétence de l'administration du Plan et sont soumises à des modalités de présentation et de répartition souples et fonctionnelles à la fois. Mais, la relative stabilité juridique du compte budget général de l'Etat et sa soumission notamment au principe de l'universalité budgétaire lui donnent le caractère de compte de droit commun en matière budgétaire et le placent en fait dans le bloc classique. L'élaboration et l'adoption de la loi 84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances confirme cette dernière hypothèse et intervient pour encadrer les dépenses d'investissements publics dans une perspective souple et incertaine à la fois.

B. L'avènement législatif : un cadre souple et insuffisant.

L'élaboration de la loi 84-17 relative aux lois de finances a pris en charge le système de financement public de l'économie introduit en 1971; dès lors, les dépenses d'investissements publics ont été prévues par le texte législatif dans une perspective "immuable" (1°). Mais l'intensité de la crise du système financier algérien survenue notamment en 1988 a remis en cause le régime des investissements publics qui a prévalu depuis lors. Cette crise a entraîné la révision de la loi 84-17 et a touché la matière des investissements publics (2°).

1°- A travers la loi 84-17 relative aux lois de finances.

Avant de présenter les tentatives d'encadrement législatif de la matière relative aux investissements publics il est utile de citer le cas particulier de la période 1978-1979.

a- La période 1978-1979 : impact de l'absence du Plan sur les dépenses d'investissements publics.

L'achèvement de la période de planification (1973-1977) n'a pas été suivi par l'élaboration et l'adoption d'un troisième plan quadriennal⁹⁹. Aussi les années 1978 et 1979 n'ont pas été couvertes par un plan de développement. Pour ces deux exercices et en raison de l'absence d'une planification, le gouvernement a été « contraint » de préparer et de déposer un projet de loi de finances réduit¹⁰⁰. Ont été soustraits du contenu du projet de loi de finances, les concours financiers habituellement prévus et autorisés par tranches annuelles destinés aux investissements planifiés des entreprises du secteur socialiste habituellement réparti par secteur dans l'état « D » des lois de finances. Dès lors, la loi de finances a subi des changements d'un point de vue matériel. Le préalable de l'élaboration et de l'« adoption » du plan pluriannuel par le congrès du Parti¹⁰¹, a suspendu la compétence législative en matière de crédits d'investissements destinés aux entreprises socialistes. En revanche, les crédits d'investissements à caractère définitif n'ont pas été soumis à la même logique¹⁰². En effet, l'examen du contenu du projet de loi de finances restitue les dispositions relatives à la prévision et à l'autorisation

99- Les années 1978 et 1979 ont été considérées comme des années charnières en attendant l'élaboration d'un troisième plan qui sera adopté en 1980 et qui aura une durée quinquennale.

100- Si l'on considère l'absence de l'autorisation des tranches annuelles relatives aux investissements planifiés des entreprises comme susceptibles de conduire à la réduction du contenu des lois de finances.

101- Selon les statuts du parti F.L.N. : « le congrès du parti ... fixe les orientations des plans nationaux de développement dont il évalue les résultats » ; cf. point 6 de l'article 94 du statut du F.L.N. adopté en juin 1980.

102- Dans la mesure où ces crédits sont soumis aux mêmes règles en matière de planification.

des crédits d'équipements publics à caractère définitif¹⁰³. Le traitement est ainsi différent selon qu'il s'agit des investissements à caractère définitif ou des investissements à caractère temporaire. Ceci dit, le gel de la compétence législative n'a pas entraîné automatiquement le gel des ressources destinées au financement des investissements planifiés des entreprises. Celles-ci sont prévues pour l'exercice 1978 et 1979¹⁰⁴. En revanche, les crédits d'investissements (concours temporaires) seront déclassés au profit de la compétence réglementaire¹⁰⁵. Une subordination particulière des dépenses relatives aux investissements planifiés des entreprises du secteur socialiste au plan national de développement apparaît. Cela implique que le contenu de la loi de finances qui a résulté de la réforme financière de 1971¹⁰⁶ n'a de validité que par rapport à l'existence préalable d'un plan pluriannuel et d'un plan annuel. En fait, la délégalisation de l'autorisation des crédits d'investissements à caractère temporaire trouve sa justification dans l'absence

103- Cf. loi n° 77-02 du 31 décembre 1977 portant loi de finances pour 1978, article 5, J.O.R.A., p. 1029 et loi n° 78-13 du 31 décembre portant loi de finances pour 1979, article 3, J.O.R.A. p. 879. Les crédits sont autorisés dans le cadre du budget général de l'Etat.

104- En effet, les deux lois de finances déjà citées autorisent globalement les ressources destinées au financement des investissements des entreprises socialistes, cf. article 7 de la loi de finances pour 1978 : « le financement des investissements planifiés des entreprises, y compris les investissements de renouvellement, sera assuré selon des proportions déterminées par le ministre des finances;

par des prêts à long terme ...

par des prêts bancaires ...

par des concours extérieurs ...

éventuellement par des concours budgétaires ... » ; cf. également l'article 8 du même texte.

La même autorisation est opérée par la loi de finances pour 1979, articles 4 et 6.

105- Cf. article 6, loi de finances pour 1978 et article 5, loi de finances pour 1979. Les montants des investissements planifiés des entreprises ont été donc autorisés par voie décrétable. De même, en ce qui concerne les plafonds des prêts pour restructuration financière et pour constitution de fonds de roulement complémentaires aux entreprises autogérées et aux entreprises socialistes, cf. par exemple le décret n° 78-77 du 1er avril 1978, J.O.R.A., p. 240.

106- Il s'agit de la conception matérielle de loi de finances qui a prévalu durant la période 1971-1977.

d'un troisième plan national. Ceci dit, la compétence législative a été rétablie lorsque le Plan national a été adopté en 1980 pour une période de cinq ans. La compétence législative en matière de dépenses d'investissements publics a été consacrée par la loi 84-17 du 7 juillet 1984.

b- La loi n°84-17 et la prise en charge des dépenses d'investissements publics.

Au préalable, il n'est inutile de souligner une observation générale à propos du texte relatif aux lois de finances de 1984.

Elaborée et adoptée sous le régime de la Constitution de 1976 et de la Charte nationale, la loi 84-17 relative aux lois de finances a pris en charge l'ensemble des principes et règles qui ont constitué la réforme financière de 1971. Dès lors, on peut dire que la « construction financière » résultant du modèle de planification choisi a été reconduite intégralement¹⁰⁷.

La loi 84-17 relative aux lois de finances comprend pas moins de 81 articles. Mais, la teneur économique et juridique du Plan est l'un des traits saillants du texte. Cette teneur est surtout très prononcée puisqu'elle est présente dans la détermination même des lois de finances¹⁰⁸. Cependant, cela ne veut pas dire qu'elle occupe une place importante en termes de dispositions

107- Pour de plus amples développements, Cf. Bouara Mohamed Tahar, L'évolution de la loi de finances en droit algérien, op. cité. P. 231 et s.

108- Cf. notamment les dispositions des articles 1er, 3, 35, 38, 40, 41 et 42.

Article 1er : « les lois de finances, dans le cadre des équilibres généraux définis par les plans pluriannuels et annuels de développement économique et social, fixent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges financières de l'Etat.

Article 3 : « la loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat ainsi que les autres moyens financiers destinés au fonctionnement des services publics et de la mise en œuvre du plan annuel de développement »..

juridiques¹⁰⁹. A titre comparatif, le texte organique français du 2 janvier 1959 relatif aux lois de finances, par exemple, est plus clair et plus complet en la matière. En ce sens, le texte français a déterminé de manière claire le pouvoir d'autorisation budgétaire aux lois de finances¹¹⁰. La teneur économique du texte algérien s'explique aussi par les dispositions qui touchent directement les finances des entreprises publiques¹¹¹.

En revanche, les instruments juridiques de la pluriannualité (les autorisations de programme et les crédits de paiement) sont absentes du texte de la loi 84-17. Alors que ces instruments ont été prévus par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 tout en les distinguant des instruments juridiques qui n'ont pas de valeur budgétaire et qui ne peuvent engager directement les finances publiques (les plans, les lois de programme ou de programmation ainsi que les lois d'orientation)¹¹².

Ceci dit, les dispositions relatives à l'autorisation législative qui est donnée chaque année par la loi de finances pour le financement des investissements planifiés des entreprises publiques ont été reconduites. D'abord, les dispositions relatives aux investissements planifiés des entreprises ont été prévus au titre II, section III de la loi 84-17 relative aux lois de finances¹¹³.

109- Ce sont surtout les textes fondamentaux (constitution de 1976 et Charte nationale) qui soulignent l'importance et la nature de la planification).

110- Cf. article 1er, 4ème alinéa : « les plans approuvés par le Parlement, définissant les objectifs à long terme, ne peuvent donner lieu à des engagements de l'Etat que dans la limite des autorisations de programme votées dans les conditions fixées par la présente ordonnance. Les autorisations de programme peuvent être groupées dans des lois dites « lois de programme ». Souligné par nous.

111- Cf. les articles 37, 38, 41, 42, 67, 68, 70 et 76 de la loi 84-17.

112- Sur ces aspects, cf. Bouara Mohamed Tahar, in la loi de finances en Algérie, op cité p. 326 et s.

113- Cf. article 37 : " A l'exclusion de l'autofinancement, la répartition entre les secteurs des crédits ouverts pour les autorisations de financement des investissements planifiés du plan annuel est fixé par la loi de finances. Les modifications à cette répartition sont effectuées par voie réglementaire". Souligné par nous.

En revanche, pour les dépenses d'investissements à caractère définitif, la loi 84-17 relative aux lois de finances dispose en son article 35 que : « les crédits ouverts au titre du budget général conformément au plan annuel de développement, pour la couverture des dépenses d'investissements mises à la charge de l'Etat sont groupés en 3 titres :

- investissements exécutés par l'Etat ;
- subventions d'investissements accordées par l'Etat ;
- autres dépenses en capital ».

Concernant cette catégorie de dépense budgétaire, le législateur a précisé à travers les travaux parlementaires les titres "II" et "III" comme suit : " ... subventions d'investissements accordées par l'Etat. Il s'agit notamment de certaines dépenses qui, bien qu'étant prises en charge par l'Etat, sont réalisées par d'autres opérateurs¹¹⁴ ;

autres dépenses en capital. Elles concernent notamment les dotations initiales et fonds de base accordés aux entreprises. Celles-ci peuvent également couvrir des déficits structurels (sidérurgie par exemple)¹¹⁵».

S'agissant du mode de répartition des dépenses d'investissements publics, il est loisible de constater que celui-ci a été prévu de manière souple puisque la compétence législative en la matière est limitée aux secteurs économiques. A ce sujet, il est utile de signaler aussi que la nomenclature relative aux dépenses d'investissements publics et qu'il est fastidieux de reproduire ici,

¹¹⁴- Il s'agit des programmes sectoriels déconcentrés et des plans communaux de développement notamment.

¹¹⁵- Cf. complément au rapport préliminaire sur le projet de loi relatif aux lois de finances. II législature, session de printemps 1984, commission du plan et des finances. RC3/PL2-84/L2. Mai 1984.

relève du domaine administratif¹¹⁶. Par ailleurs et en la matière, il est utile d'observer que le texte de 1984 a réalisé une véritable délégalisation au profit du règlement puisque les modifications à la répartition sectorielle s'effectue par voie réglementaire en cours d'année¹¹⁷. En somme, l'avènement législatif en matière d'encadrement des dépenses d'investissements a abouti à une "régularisation" de la pratique législative en la matière. Le mode de répartition par titre budgétaire prévu par la loi 84-17 n'a, d'ailleurs, jamais connu d'application. Sur ce plan, c'est la tradition qui a prévalu en la matière. En substance, on peut dire aisément que l'encadrement législatif des dépenses d'investissements, intervenu en 1984, s'est inscrit en fait dans la tradition bien établie de la pratique budgétaire qui a résulté notamment de la réforme financière de 1971. Les conséquences de celle-ci ont été, entre autres, à l'origine de la crise financière qui a surgi surtout en 1988. La loi 84-17 relative aux lois de finances va subir des modifications substantielles puisqu'elle portait en elle toute la « construction financière » de 1971. Dès lors, les dépenses d'investissements publics connaîtront des changements qu'il convient de rapporter.

2°- Les dépenses d'investissements publics à travers la révision de la loi 84-17 relative aux lois de finances.

Dans le contexte de crise, le législateur a procédé à la modification de la loi spéciale relative aux lois de finances. En premier lieu, le remaniement de

116- Concernant la répartition par sous secteur, chapitre et article notamment.

117- Cf. article 36: "la répartition entre les secteurs des crédits ouverts pour les dépenses à caractère définitif du plan annuel est fixé par la loi des finances.

Les modifications à cette répartition sont effectués par voie réglementaire." Souligné par nous.

Cf. article 38 également en ce qui concerne la modification sectorielle des autorisations de financement des investissements planifiés des entreprises du secteur socialiste.

la définition de la loi de finances de l'année¹¹⁸ a visé un but ; il s'agissait en fait de réduire le contenu de la loi de finances de l'année. En deuxième lieu, le législateur en supprimant toute mention aux entreprises publiques et aux opérations et investissements planifiés a donné une importance particulière à la notion de dépenses en capital.

a) La détermination nouvelle de la loi de finances de l'année.

La loi 88-05 du 12 janvier 1988 a modifié la définition de la loi de finances de l'année. Mais, fait surprenant, elle a laissé intacte la « définition générale » des lois de finances donnée par l'article 1er de loi 84-17. Ceci-dit, le législateur va tenter de dissocier les finances des entreprises publiques des finances de l'Etat. La reformulation de l'article 3 de la loi 84-17 relative aux lois de finances aboutit à une nouvelle définition de la loi de finances de l'année. En effet, l'article 3 modifié et complété par l'article 1er de la loi 88-05 a introduit les nouveaux contours comme suit : « la loi de finances de l'année prévoit et autorise pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que les autres moyens financiers destinés au fonctionnement des services publics.

Elle prévoit et autorise, en outre, les dépenses destinées aux équipements publics, ainsi que les dépenses en capital ». La définition initiale qui résulte de l'article 3 de la loi 84-17 subit un changement important puisque le législateur consacre d'emblée une dissociation entre la loi de finances de l'année et le plan annuel. Désormais, la loi de finances de l'année se trouve "affranchie" de l'acte planification. Cette interprétation est nettement confirmée par la rédaction même de l'alinéa 2e qui dispose qu' « elle prévoit, et autorise, en outre, les dépenses destinées aux équipements publics, ainsi que les dépenses

¹¹⁸- Cf. article 1er de la loi 88-05, modifiant et complétant la loi 84-17 relative aux lois de finances.

en capital ». Mais les ressources afférentes à ces dépenses ne sont pas énoncées. Il en découle une forme de dualité budgétaire qui paraît en quelque sorte inachevée¹¹⁹. La rédaction de la nouvelle définition semble introduire une distinction entre dépenses en capital et dépenses d'équipement public dans la catégorie des dépenses d'investissements. En ce qui nous concerne, la notion budgétaire d'investissement public va être maintenue mais elle va changer de dénomination. Mais ce changement dans la terminologie suscite la curiosité et pose un problème de cohérence juridique. La nouvelle détermination de la loi de finances a fait prévaloir la notion « d'équipement public » alors que l'article 35 de la loi n°84-17, toujours en vigueur, consacre toujours la notion d'investissement ». Il est donc surprenant de constater ces incohérences qui ne s'expliquent pas facilement¹²⁰. En tout cas, ces incohérences décrivent le malaise qui résulte du contexte de crise et qui déteint sur le mode d'élaboration des textes. En l'espèce, la précipitation et les hésitations ont certainement contribué à donner aux textes juridiques un sens qui est loin de celui qui sied en termes de clarté et de rigueur. C'est le cas, nous semble-t-il, des dépenses en capital qui résultent de la nouvelle définition de la loi de finances de l'année.

b- La notion de dépenses en capital et sa mise en œuvre.

En fait, la notion de dépenses en capital, va revêtir une autre signification. Les dépenses en capital qui remplacent « les autres moyens financiers destinés à la mise en œuvre du plan annuel de développement », vont être érigées en

119- Une forme de dualité entre budget ordinaire et budget d'équipement semble émerger du texte de l'article 3. Alors même que la configuration du budget général de l'Etat a nettement changé puisque les voies et moyens qui récapitulent les ressources définitives couvrent les dépenses ordinaires (de fonctionnement) et les dépenses d'équipements.

120- Tout comme le maintien de la disposition de l'article 1er de la loi n° 84-17 qui contredit en réalité la disposition de l'article 3 de la loi n°88-05 qui tente de déterminer la nouvelle définition de la loi de finances de l'année.

poste de dépenses destinées à l'économie. L'objectif de l'article 3 modifié tend implicitement à mettre un terme à une relation devenue « encombrante » entre la loi de finances et l'entreprise publique économique. Cette disposition annonce donc le processus de démantèlement des principes issus de la réforme financière de 1971.

Il s'agit de l'abrogation des dispositions qui traduisent le mieux les principes résultant de la réforme financière qui a été introduite par l'ordonnance n° 70-93 du 31 décembre 1970 portant loi de finances pour 1971. Elles sont contenues dans les articles 37, 41 et 42 de la loi 84-17 relative aux lois de finances.

L'abrogation de l'article 37 est importante puisqu'elle mit fin au principe de l'autorisation législative des dépenses d'investissements planifiés des entreprises du secteur socialiste¹²¹. Les autorisations annuelles de financement des investissements des entreprises, habituellement réparties par secteur économique dans l'état « D », vont disparaître du dispositif des lois de finances. L'abrogation de la disposition de l'article 37 est une conséquence directe de la reformulation de l'article 3 de la loi 84-17. Mais c'est l'abrogation des articles 41 et 42 qui constitue la mesure la plus importante et la plus significative¹²².

121- Article 37 : « A l'exclusion de l'autofinancement, la répartition entre les secteurs des crédits ouverts pour les autorisations de financement des investissements planifiés du plan annuel est fixée par la loi de finances.

Les modifications à cette répartition sont effectuées par voie réglementaire ». Souligné par nous.

122- L'article 41 est relatif au principe du financement des investissements planifiés des entreprises publiques. Il traduit l'autorisation législative de financement par les ressources de trésorerie : « En vue d'assurer le financement des investissements planifiés des entreprises publiques, le trésor public peut être autorisé, dans le cadre des lois de finances, à contracter des emprunts sur le marché intérieur pour mobiliser l'épargne intérieure disponible ainsi que des emprunts extérieurs ». L'article 42 est relatif aux modalités de financement qui ont prévalu par le passé.

En effet, ces dispositions ont constitué le pivot des modalités de financement des investissements planifiés des entreprises publiques dans les différents secteurs économiques. Leur origine remonte comme on le sait aux années 1970/1971. L'abrogation des articles 41 et 42 traduit en fait une véritable refonte du système de financement public de l'économie. Si tel est le cas, l'abrogation des articles 41 et 42 s'analyse par rapport à la disposition de l'article 3 (modifié et complété) qui consacre l'élargissement des opérations budgétaires. Pour être plus précis, les dépenses en capital vont constituer le point d'appui de l'intervention budgétaire de l'Etat à l'endroit des entreprises publiques. En effet, le mode de formulation qui résulte de la loi 88-05 amène à penser que les dépenses en capital vont récapituler une "catégorie" de crédits budgétaires destinée aux entreprises. Ces dépenses sont en principe financées entièrement par des ressources à caractère définitif dans le cadre du budget général de l'Etat¹²³.

Les dépenses en capital vont s'inscrire dans la structure du compte budget général de l'Etat. Toutefois, il est utile de rappeler que la notion de dépenses en capital n'est jamais apparue en tant que tel dans l'état « C » des lois de finances. A ce propos, il importe de signaler que la forme de l'état

Article 42 : « le financement des investissements planifiés des entreprises publiques, y compris les investissements de renouvellement, est assuré, compte tenu de la nature des investissements et de l'activité de l'entreprise:

par des prêts à long terme octroyés par les ressources d'épargne collectées par le trésor et les autres institutions financières spécialisées ;

par des prêts bancaires pouvant être escomptés auprès de l'institut d'émission ;

par des concours extérieurs mobilisés par le trésor public, les banques et les entreprises publiques, dans le respect des équilibres financiers extérieurs selon des procédures définies par voie réglementaire ;

par des fonds propres des entreprises publiques ;

éventuellement par des concours définitifs du budget général de l'Etat ».

123- Les dépenses en capital vont constituer la passerelle entre la loi de finances de l'année à travers le budget général de l'Etat et les représentants des entreprises publiques dans le processus dit de l'autonomie. En l'occurrence les fonds de participation qui seront à l'avenir les intermédiaires de l'Etat et les entreprises publiques.

« C » des lois de finances a été souvent fluctuante et a conduit à une forme de présentation des crédits que l'on peut décrire comme suit : une « partie haute » récapitulant les crédits sectoriels et une « partie basse » constituée de rubriques relatives essentiellement aux entreprises publiques économiques¹²⁴. La gestion du "budget d'équipement" par l'administration économique du plan a conféré à l'état "C" des lois de finances une forme et un mode de présentation particulier¹²⁵. De manière générale, « la partie haute » correspond à la

124- Globalement, ces fluctuations sont le produit de la démarche du planificateur algérien qui centralisait la prévision et la gestion des investissements publics.

Exemples tirées des lois de finances

Loi de finances pour 1980 (J.O.R.A. p. 1031), état « C », II, Refinancement des investissements financés antérieurement sur concours temporaires.

Loi de finances pour 1981 (J.O.R.A., p. 1321), état « C ». Restructuration et refinancement des entreprises.

Loi de finances pour 1982 (J.O.R.A., p. 1371), état « C ». Restructuration et refinancement des entreprises.

Loi de finances pour 1983 (J.O.R.A., p. 1949), état « C ». Idem, mais apparition de la ligne "sous total" pour les dépenses sectorielles, les programmes spéciaux, les P.C.D.-P.M.U, divers et préfabriqués.

Loi de finances pour 1984, (J.O.R.A., p. 3142), état « C ». Financement des dépenses d'infrastructures environnantes et de formation liées aux investissements planifiés des entreprises socialistes ;

dotation de base aux nouvelles entreprises ;

restructuration financière des entreprises.

Loi de finances pour 1985 (J.O.R.A., p. 1719), état « C ». B Financement des dépenses d'infrastructures... ;

dotation de fonds de base aux entreprises nouvelles ;

restructuration financière des entreprises.

Loi de finances pour 1986 (J.O.R.A., p. 1550), état « C ». Sous total investissement sépare les deux parties, « partie haute » sectorielle et « partie basse », rubriques

Financement des dépenses d'infrastructures...

dotation de fonds de base aux entreprises nouvelles ;

restructuration financière des entreprises ;

paiement des échéances de programme préfabriqué de Chlef.

Loi de finances pour 1987 (J.O.R.A., p. 1550). Sous total investissement ;

Idem.

Loi de finances pour 1988 (J.O.R.A., p. 1380).

Idem.

125- Cette forme et ce mode de présentation n'ont pas obéi aux prescriptions de l'article 35 de la loi 84-17 relative aux lois de finances.

répartition sectorielle qui est présentée habituellement dans l'état « C » des lois de finances. En revanche, « partie basse » est une excroissance de l'état législatif relative aux investissements et s'apprécie comme un moyen d'agir directement sur l'économie. Ceci dit, M. Benaïssa a brièvement retracé l'historique de cette fluctuation qui a touché la présentation des crédits d'investissements de l'état « C »¹²⁶. Enfin, le législateur a tenté de préciser la notion de « dépenses en capital » telle qu'elle a été consacrée par la loi n° 88-05, à l'occasion de l'adoption de la loi de finances complémentaire pour l'année 1988¹²⁷. Il va introduire dans la deuxième partie de ladite loi de finances, « budget et opérations financières de l'Etat », section II, « dépenses », une disposition apparemment anodine mais très importante. Il s'agit de l'article 11 qui dispose que : « l'intitulé de la rubrique "dotation de fonds de base aux entreprises nouvelles" figurant à l'état "C" « Répartition par secteur des dépenses à caractère définitif du plan annuel de 1988 » annexé à la loi n° 87-20 du 23 décembre 1987 portant loi de finances pour 1988 est

remplacé par celui de « Dépenses en capital¹²⁸. Le législateur recourt ainsi à la structure du budget général de l'Etat, « partie basse », pour inscrire les crédits qui seront abrités par la rubrique « dépenses en capital ».

--Cette substitution a une portée nouvelle puisque c'est la première fois qu'une loi de finances introduit la notion de « dépenses en capital¹²⁹ ».

La notion de dépenses en capital va donc changer de signification. Les dépenses en capital vont servir ainsi de point d'appui à la mise en œuvre de la loi 88-05. A l'origine, les « autres dépenses en capital » apparaissaient peu précises; elles étaient prévues pour répondre à des besoins conjoncturels. A ce titre, elles correspondaient en quelque sorte à la notion de « dépenses imprévues » que l'on retrouve généralement dans la catégorie des dépenses ordinaires. Les « autres dépenses en capital » pouvaient toutefois faire double emploi avec la rubrique « divers » que l'on retrouve également dans l'état « C » des lois de finances¹³⁰. Ceci dit, le législateur de 1988 détermine la notion de " dépenses en capital " comme suit : « Pour mémoire, il faut noter que l'expression " dépenses en capital " recouvre entre autres, l'intervention du trésor sous forme de subvention à l'économie, de dotations aux entreprises, la conversion ou la consolidation de la dette et les engagements internationaux. La rubrique visée par l'article qui concerne les entreprises publiques économiques étant incluse dans les "dépenses en capital" la présente mesure

128- Cf. article 11 de la loi 88-30 du 19 juillet 1988 portant loi de finances complémentaire pour 1988, J.O.R.A, p. 802.

Cf. également les commentaires de M. Benaïssa, in « L'autonomie des E.P.E. et les finances publiques », op cité p. 179 et s.

L'article 11 utilise la notion de « dépenses à caractère définitif du plan annuel » alors que celle-ci a été supprimée par la loi 88-05.

129- L'expression « autres dépenses en capital », est différente de l'expression « dépenses en capital » dans la mesure où la rubrique initiale n'a pas été définie d'avance.

130- Cette rubrique se retrouve régulièrement inscrite dans l'état C des lois de finances sans que l'on sache à quoi elle correspond exactement.

propose, par une uniformisation de la technologie et pour être en harmonie avec la loi relative aux lois de finances, de remplacer donc "investissements planifiés" par la notion de dépenses en capital¹³¹ ».

La nouvelle signification de dépenses en capital suggère aussi l'idée suivante : il s'agissait en fait d'amortir le choc dans le processus de désengagement du trésor en général¹³². Les lois de finances de l'année vont traduire en quelque sorte un traitement prolongé de la crise financière propre aux entreprises publiques¹³³. Les différentes modalités qui seront prévues pour assister le processus d'autonomie des entreprises seront néanmoins insuffisantes. Ceci dit, cette rubrique insérée dans la « partie basse » du budget général est destinée évidemment à libérer, entre autres, les actions qui seront gérées par les fonds de participation pour le compte de l'Etat¹³⁴. La notion de dépenses en capital introduite pour limiter l'intervention du trésor public dans le processus du financement public de l'économie¹³⁵, va traduire ainsi une charge permanente de l'Etat dans le cadre du budget général. Néanmoins,

131- Cf. J.O.D., *idem* p. 15. Le terme « exclusé » est *peut-être* du à une faute de frappe. Sur ce point, cf. également M. Benaïssa in « L'autonomie des E.P.E. et les finances publiques », *op cité* p. 205 : « ... »

132- Cf. Benaïssa in « L'autonomie des E.P.E. et les finances publiques », *op cité* p. 187 : « Une certaine mentalité des finances publiques est manifestement recherchée puisque l'intérêt est beaucoup plus localisé sur les finances des entreprises que sur celles de l'Etat. La gestion financière des entreprises publiques économiques prend le pas sur la gestion budgétaire étatique. Il y a la volonté de désengager le budget de l'Etat pour le réduire ou en contenir le déficit, ainsi que celle d'éviter l'appel au trésor public générateur d'inflation. Cette mentalité n'empêche pas en même temps, le recours obligé aux interventions sélectives et ponctuelles, car l'Etat propriétaire ne saurait se désintéresser du devenir de ses E.P.E. Il lui faut donc inventer des formes d'actions voilées s'il ne veut pas réapparaître comme le gestionnaire direct ».

Le processus de désengagement sera lent (notamment jusqu'en 1991).

133- Cf. notamment les lois de finances pour 1989, 1990, 1991 et 1992.

134- Sur ce point, cf. les développements de M. Benaïssa in « l'autonomie des E.P.E. et les finances publiques », *op cité* p. 167 et s ; et p. 205.

135- Cf. les développements des débats au sein de l'hémicycle, in J.O.D. n° 42 du 11 août 1988, p. 17.

il est utile de souligner que la notion de "dépenses en capital" n'épuise pas la "partie basse" de l'état "C" des lois de finances¹³⁶. Elle ne constitue en réalité qu'une subdivision d'une catégorie de "dépenses d'investissements" qui apparaît sous la forme d'un sous total intitulé « opérations en capital 137 ». Ces opérations vont connaître une consécration juridique à partir de 1998¹³⁸. C'est ce titre générique qui distingue la partie haute relative à la répartition sectorielle des dépenses d'équipements publics et la partie basse qui regroupe les autres dépenses d'investissements. Le "mode de présentation" de l'état "C" des lois de finances s'éloigne de plus en plus des dispositions du texte spécial¹³⁹. La répartition par titre budgétaire n'a d'ailleurs jamais été mise en œuvre dans les lois de finances. Les pouvoirs publics ont sur ce point voulu garder une marge de manœuvre étendue. La préoccupation est exclusivement économique puisque la spécialité des crédits est devenue très relative. Dès lors, la notion de dépenses en capital telle qu'elle a été introduite par la loi 88-05 ne couvre pas une partie importante des "dépenses d'investissements"¹⁴⁰.

136- Celle-ci excède largement les dépenses en capital puisqu'elle récapitule aussi d'autres rubriques telles que :

- les subventions et sujétions d'aménagement du territoire ;
- paiement des échéances du programme préfabriqué de Chlef ;
- réserves pour dépenses en faveur des zones à promouvoir.

La partie basse n'est d'ailleurs pas limitative puisqu'elle n'est pas définie par le droit. Elle connaîtra d'autres développements aux grés des préoccupations économiques et financières des pouvoirs publics.

137-. Ce sous total récapitule les montants de crédits budgétaires afférents aux opérations en capital. Celles-ci correspondent aux différentes rubriques de la partie basse de l'état "C" des lois de finances qui regroupe en principe toutes les dépenses d'investissements qui ne constituent pas au sens de l'article 3 de la loi 88-05 des "dépenses d'équipements publics", cf, les lois de finances pour 1991, 1992, 1993, 1994 et s.

138- Cf infra. p. 48, et note n° 188.

139- La répartition par titre budgétaire n'a d'ailleurs jamais été mise en œuvre dans les lois de finances. Les pouvoirs publics ont sur ce point voulu garder une marge de manœuvre étendue. La préoccupation est exclusivement économique puisque la spécialité des crédits est devenue très relative.

140- En considérant que les autres rubriques constituent bien des dépenses d'investissements.

Les opérations en capital sont une notion en voie d'extension. En effet, la pratique budgétaire amène à penser que la notion d'« opérations en capital » a largement supplanté la notion de dépenses en capital. La notion d'« opérations en capital » a fait son apparition pour la première fois dans la loi de finances pour 1990. On y trouve en fait deux grandes rubriques précédées par le terme de "sous-total". La première regroupe imparfaitement les dépenses sectorielles sous l'intitulé de « dépenses d'investissements ». La deuxième regroupe les autres rubriques sous l'intitulé d'« opérations en capital ». Depuis, on retrouve régulièrement cette présentation dans l'état législatif "C". A partir de 1990, la pratique budgétaire va être confirmée progressivement par des textes réglementaires qui vont constituer le prolongement en matière d'encadrement des dépenses budgétaires d'équipement de l'Etat (deuxième partie).

DEUXIEME PARTIE : Les prolongements réglementaires des dépenses budgétaires d'équipement de l'Etat.

Les dépenses budgétaires d'investissements publics vont changer d'appellation en fonction de la modification introduite par l'article 3 de la loi 84-17 modifiée et complétée en 1988. L'activité normative va consacrer, en effet, la notion de « dépenses d'équipement de l'Etat ». Ce changement dans la terminologie va connaître un développement au niveau du domaine réglementaire. Dans un premier temps, on va assister à une période de gestation qui va décrire les incertitudes qui ont marqué la matière des dépenses d'équipement de l'Etat (A). En revanche, dans un deuxième temps, la matière va subir une forte attractivité vers le pouvoir règlementaire dans une perspective de stabilité (B).

A : Les incertitudes résultant de la période de gestation en matière de direction de l'économie.

A partir de l'année 1990, on notera une période d'incertitude en matière de planification. Or, dans le système algérien on connaît la « parenté » qui existe entre l'acte de planification, l'administration économique du plan et le « budget d'équipement ». Dès lors, ces incertitudes vont déteindre sur la matière des dépenses d'équipement de l'Etat. L'abandon progressif de la planification (1°) va conduire simultanément à une période de tâtonnements en matière de dépenses d'équipement de l'Etat. Cette période sera prise en charge au plan normatif par des textes réglementaires à caractère annuel (2°).

1°- L'abandon progressif de la planification.

La loi 89-25 du 31 décembre 1989 est intervenue pour modifier et compléter

la loi 88-02 relative à la planification¹⁴¹. Elle a été adoptée sous le régime de la Constitution de 1989 ; celle-ci a, entre autres, consacré en quelque sorte le démantèlement du statut du Plan en droit algérien¹⁴². Auparavant, comme on le sait, le Plan était fortement constitutionnalisé. L'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution présageait bien les changements qui allaient intervenir en matière de planification de l'économie nationale. Mais, la loi 89-25 du 31 décembre 1989 va rompre de manière surprenante avec le système de planification à moyen terme, c'est à dire avec le plan quinquennal. En effet, la rupture avec le système de planification à moyen terme va consacrer un dispositif législatif de planification particulier et éphémère à la fois .

a) La rupture avec le système de planification à moyen terme.

La loi 89-25 du 31 décembre 1989¹⁴³ va rompre de manière singulière avec la planification à moyen terme. En effet, le plan quinquennal qui était en préparation va se trouver subitement remis en cause ; en réalité, il va être simplement abandonné. La brutalité de l'abandon et la brièveté du dispositif législatif surprennent et laissent perplexe l'analyste et le juriste en la matière. La loi 89-25 comporte deux articles qui résument à eux seuls la précipitation du législateur, justifiée par des considérations jugées imprévisibles. En effet, l'article 1er de la loi dispose que : « l'article 14 de la loi 88-02 du 12 janvier 1988¹⁴⁴, portant loi relative à la planification est complétée par un troisième

141- Cf. J.O.R.A., p. 3.

142- Mais l'adoption de la Constitution de 1989 n'a pas entraîné pour autant l'abrogation de la loi 88-02 relative à la planification. Pourtant les nouvelles dispositions constitutionnelles ne citent qu'une seule fois la notion de Plan (cf. article 115, point 12).

143- Cf. loi n° 89-25 du 31 décembre 1989 complétant et modifiant la loi n° 88-02 du 12 janvier 1988 relative à la planification, J.O.R.A., p. 3.

144- Article 14 : « le Plan national à moyen terme établit pour une période de référence, en principe, quinquennal, définit les objectifs, les règles et les mécanismes de direction, de fonctionnement de l'économie nationale et du développement global.

Il précise, pour la période considérée, les priorités retenues, leur articulation, les moyens

alinéa rédigé comme suit : « sans préjudice des dispositions de l'article 13 susvisées¹⁴⁵ et relatives aux orientations générales des objectifs stratégiques à long terme lorsque interviennent des modifications substantielles de l'environnement économique et/ou des contraintes exogènes introduisant des dysfonctionnements importants de l'économie nationale, il peut être établi, par voie législative, un dispositif particulier de planification pour une période déterminée par la loi¹⁴⁶ ».

Les contraintes exogènes dont il s'agit se rapportent essentiellement à la crise des moyens de paiements extérieurs. Il est utile de rappeler que simultanément, la loi n° 89-24 modifiant le texte spécial relatif aux lois de finances est intervenue pour tenter de maîtriser et réglementer les ressources et les moyens de paiement extérieurs¹⁴⁷.

Présenté comme provisoire, le « nouveau dispositif législatif » de planification n'est pas été défini. La modification apportée est, en outre, considérée curieusement comme un complément au régime de la planification prévu par la loi 88-02¹⁴⁸. Pourtant, il s'agit bien d'une modification substantielle puisqu'elle va conduire en fait à l'abandon du système de planification à moyen terme en tant qu'instrument de direction de l'économie nationale. En réalité, la mesure législative introduite par la loi 89-25

nécessaires et les lignes directrices d'organisation de l'économie, du développement régional et d'aménagement du territoire ».

145- Article 13 : « La planification périodique à moyen terme s'inscrit dans les orientations générales des objectifs stratégiques à long terme et constitue l'instrument fondamental de la direction et du fonctionnement planifié de l'économie nationale. Elle s'articule autour des plans à moyen terme à différents niveaux ».

146- Cf. article 1er de la loi 89-25.

147- Sur cet aspect, nous renvoyons aux développements de Bouara Mohamed Tahar in, L'évolution de la loi de finances en droit algérien, op cité, p: 414 et s.

148- L'article 14 semble considérer la planification à moyen terme comme instrument toujours en vigueur mais qui doit être momentanément interrompu. Le renvoi à l'article 13 est significatif à cet égard.

s'apparente à un démantèlement complémentaire du système de planification impératif¹⁴⁹. En effet, la forme et le contenu de l'article 1er de la loi précitée s'apprécient par rapport à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution. Ils s'analysent aussi par rapport à la loi n° 89-24 qui illustre, selon la formulation adoptée, les contraintes financières qui ne permettent plus une prévision et une orientation pluriannuelle de l'économie nationale. En substance, ces lois expriment les incertitudes et les tâtonnements qui surgissent du processus de filiation constitutionnelle¹⁵⁰. La loi 89-25 présage donc les perspectives de changement « inavouées » et motivées par le développement de la crise économique et financière. En fait, ce sont ces considérations qui vont conduire à l'apparition d'un dispositif de planification particulier et éphémère.

b- l'apparition d'un dispositif particulier et éphémère.

Dans un premier temps, le nouveau dispositif de planification va, en fait, se limiter à une période annuelle. En revanche, dans un deuxième temps, un dispositif pluriannuel tentera de s'imposer avant de disparaître.

- Le dispositif de planification annuel.

notion nouvelle appelée « plan national ». Celui-ci est adopté par voie législative pour une durée annuelle. La consultation du journal officiel¹⁵¹ traduit une mise en œuvre simultanée¹⁵² puisque l'adoption du plan national

149- Dans la mesure où la loi 88-02 relative à la planification a été élaborée et adoptée sous le régime de la Constitution de 1976.

150- Elles expriment aussi les difficultés liées à la transition du système politique et économique.

151- J.O.R.A. n° 01 du 3 janvier 1990, p. 1 et s., comporte quatre lois publiées dans l'ordre suivant : loi 89-24 du 31 décembre 1989, la loi 89-25 du 31 décembre 1989, la loi 89-26 du 31 décembre 1989 portant loi de finances pour 1990 et la loi 89-27 du 31 décembre 1989 portant plan national pour 1990.

152- La loi 89-25 modifiant et complétant la loi 88-02 du 12 janvier 1988 relative à la

va coïncider avec l'adoption de finances de l'année. En effet, la publication de la loi portant plan national pour 1990 nous renseigne d'emblée sur la période de planification retenue. Le « dispositif particulier de planification pour une période déterminée par la loi¹⁵³ » est donc annuel. Le qualificatif « Plan National » constitue l'élément commode qui permet de distinguer le nouveau dispositif de planification du plan annuel prévu par la loi 88-02 du 12 janvier 1988 relative à la planification¹⁵⁴. Le nouveau dispositif de planification annuelle va se détacher du socle contraignant résultant du système de planification adopté antérieurement. En d'autres termes, le nouveau dispositif de planification annuel va se libérer des engagements pluriannuels susceptibles d'entraver la « nouvelle démarche économique et sociale » qui résulte des nouvelles orientations politiques et économiques. Cependant, une observation importante s'impose. Le nouveau dispositif de planification n'est

planification est mise en œuvre de manière simultanée par la loi 89-27 du 31 décembre 1989 portant plan national pour 1990 (les deux textes étant publiés en même temps dans le journal officiel).

153- Termes utilisés par la loi 89-25.

154- Cf. le chapitre V intitulé « Du plan annuel » qui comporte 3 articles.

Art. 26 « le plan annuel constitue l'instrument d'ajustement global du plan national à moyen terme ainsi que le cadre d'orientation de l'activité de l'ensemble des opérateurs à travers les éléments de régulation économique. Il détermine les mécanismes économiques et organisationnels d'ajustement des programmes d'action et des instruments de régulation pour garantir, tout au long de l'exécution du plan, le respect de l'ordre des priorités, la cohérence des objectifs arrêtés à moyen terme et les conditions de fonctionnement de l'économie nationale, en liaison avec les plans à moyen terme des organes décentralisés de l'Etat et ceux des entreprises publiques économiques ».

Cf. les articles 26 et 27.

Art. 26 « le plan annuel est adopté par la loi dont le projet est accompagné d'un rapport d'exécution du Plan National à moyen terme ».

Cf. la loi n° 88-34 du 31 décembre 1988 portant plan annuel pour 1989, J.O.R.A., p. 2. Souligné par nous.

La présente loi constitue un acte qui traduit une période charnière (dernière année de l'exécution du plan quinquennal (1984-1989), cf article 1er ; « Dans le cadre des réformes structurelles et institutionnelles en cours, ... la présente loi vise à créer, durant l'année 1989, les conditions de mutation du système de planification, basées sur les mécanismes économiques de régulation, conformément à la loi n° 88-02 du 12 janvier 1988... ».

pas défini par le législateur. Mais curieusement, il va emprunter quelques traits qui sont propres aux lois de finances. Ce faisant, le plan national va en partie faire double emploi avec elles¹⁵⁵. En outre, ses dispositions traduisent aussi une conception hybride de la planification.

Le plan national et les dispositions budgétaires et financières.

Sous le régime de la Constitution de 1989, le Plan national constitue une curiosité juridique. Il comporte des dispositions relatives à la matière budgétaire et financière et se présente de ce fait comme un acte qui fait double emploi avec les dispositions de la loi de finances de l'année. Quelle est donc la signification des dispositions financières du Plan national ?

Le plan national pour 1990, 1991 et 1992 comporte des dispositions qui relèvent du domaine des lois de finances. En effet, le plan national contient des dispositions relatives au « budget d'équipement de l'Etat ¹⁵⁶ ».

155- Il s'agit notamment de la disposition relative à l'autorisation des dépenses à caractère définitif (art. 8), des dotations en capital aux entreprises publiques économiques (art. 10) et des dépenses relatives aux bonifications d'intérêts (art. 11) ainsi que les dépenses liées aux infrastructures environnantes. Le plan annuel pour 1988 autorise les plafonds de prêts pour certains investissements (art. 13). Il comporte en annexe une répartition par secteur des dépenses à caractère définitif (Annexe I) et les prêts du trésor destinés aux investissements publics (répartis dans une annexe II).

156- Cf. article 9 de la loi n° 89-27 du 31 décembre 1989 portant Plan national pour 1990, J.O.R.A., p. 36.

« Le budget d'équipement de l'Etat pour la période de 1990 est fixé à 56.012.000.000 D.A, dont 6.000.000.000 pour les opérations en capital ».

Cf. article 9 de la loi n° 90-37 du 31 décembre 1990 portant Plan national pour 1990, J.O.R.A., p. 1695.

« Les dépenses du budget d'équipement pour 1991, compatibles avec les objectifs de la politique économique et sociale arrêtées par la présente loi, sont fixées à 77.000.000.000 D.A dont :

Ces dispositions sont libellées en termes de prévision et d'autorisation à la manière des lois de finances. Néanmoins, la formulation des dispositions est différente d'année en année¹⁵⁷. Le plan national comporte également plusieurs dispositions relatives aux rubriques de la partie basse de l'état « C ». Il autorise également des prêts¹⁵⁸ et comporte des dispositions qui visent à mobiliser l'épargne destinée à des financements précis¹⁵⁹. A ce titre,

55.000.000.000 sont destinées aux dépenses d'équipement public effectuées conformément à la réglementation en vigueur ;

19.100.000.000 D.A sont destinées à des opérations diverses en capital pour soutenir les activités productives ou pour assainir des situations financières antérieures ;

2500.000.000 D.A de provisions pour les dépenses imprévues et pour le soutien et la promotion des zones à promouvoir dont la ventilation est effectuée en cours d'année par décret ».

Cf. également l'article 8 de la loi 91-26 du 18 décembre 1991 portant Plan national pour 1992.

157- Cf. les articles 10, 11, 12, 13 et 14 Plan national pour 1990. A titre d'exemple, il s'agit des :

dotations des primes destinées à couvrir les sujétions spéciales (300.000.000 D.A.) ;

échéances du programme préfabriqué de Chlef (20.000.000 D.A.) ;

réserves pour couvrir des dépenses exceptionnelles d'investissement en des zones à promouvoir et des programmes prioritaires (1.000.000.000 D.A.).

Cf. également l'article 10, point 1, 2, 3, 4, 5 et 6 du Plan national pour 1991. A titre d'exemple.

Art. 10 : « Les crédits d'opérations diverses en capital ... comprennent :

une provision d'assainissement financier (200.000.000 D.A.) destinée à apurer le paiement des échéances de crédits sur le programme préfabriqué de Chlef.

un montant de 1.000.000.000 D.A. pour couvrir les subventions d'équipement aux E.P.I.C. et les dotations aux C.R.D.

un montant de 4.400.000.000 D.A. pour couvrir les dotations en capital au profit des agents fiduciaires de l'Etat, dotations qui ont le caractère marchand... ;

une contribution budgétaire de 12.000.000.000 D.A. au programme d'assainissement financier des entreprises ;

une provision de 1.000.000.000 D.A. destinée à couvrir les sujétions subies par les établissements publics et les entreprises publiques ... ».

Cf. également les articles 5, alinéa 3, article 7, article 9 points 1, 2, 3, 4, 5 et 6. de la loi n° 91-26 du 18 décembre 1991 portant Plan national pour 1992, J.O.R.A., p. 2070.

158- Cf. articles 15, 17, 18, 19 du Plan national pour 1990.

159- Cf. les dispositions insérées sous le titre « équilibres généraux de l'économie ». Exemple

le Plan national autorise d'une certaine manière le recours aux ressources de trésorerie¹⁶⁰. Ces dernières dispositions s'apprécient en droit par rapport à la disposition de l'article 1er de la loi 84-17 relative aux lois de finances qui a été maintenue en vigueur. Cette disposition contraste avec le nouvel environnement qui résulte de la Constitution de 1989.

L'empiètement des dispositions du Plan national sur le domaine des lois de finances est conforté enfin par les annexes financières qui font partie du texte de loi portant plan national¹⁶¹. Pour 1991, la concurrence entre la loi de finances et la loi portant plan national est poussée à l'extrême¹⁶². La démarche du législateur est surprenante et n'explique pas pourquoi il a adopté deux textes de loi qui contiennent des dispositions budgétaires et financières. En effet, l'élaboration des deux textes laisse perplexe l'analyste. En tout cas, ce mode d'élaboration contrevient manifestement aux nouvelles dispositions

article 8 « en liaison avec la lutte et la mise en œuvre des réformes économiques, il est prévu pour 1990 un plafond de déficit budgétaire de 3 milliards cinq cent millions de dinars (3.500.000.000 D.A.).

160- La formulation est certes différente mais l'objectif nous semble correspondre à une autorisation qui concerne les ressources de trésorerie.

161- Cf. la loi portant Plan national pour 1990 comporte une annexe I intitulée « emprunts auprès du Trésor en 1990 ». Elle récapitule les prêts et leur destination.

Pour 1991, la loi portant Plan national ajoute une autre annexe qui fait véritablement double emploi avec l'état « C » de la loi de finances pour la même année. Il s'agit d'une annexe qui récapitule la répartition par secteur et par rubrique des dépenses à caractère définitif du Plan national pour 1991.

La loi portant Plan national pour 1992 reconduit les deux annexes financières relatives aux emprunts du Trésor (annexe n° 1) et à la répartition par secteur des dépenses à caractère définitif pour 1992 (annexe n° 4).

162- Cf. loi n° 91-12 du 7 septembre 1991 portant loi de finances complémentaire pour 1991, J.O.R.A., p. 1324 et loi n° 91-13 du 7 septembre 1991 modifiant et complétant la loi n° 90-37 du 31 décembre 1990 portant plan national pour 1991, J.O.R.A., p. 1339.

L'article 1er de la loi portant « Plan national complémentaire » modifie les articles 9 et 10.

Art. 9 « les dépenses du budget d'équipement pour 1991... arrêtées par la présente loi sont fixées à 86.100.000.000 DA dont :

- 62.600.000.000 sont destinées aux dépenses d'équipement public...

- 23.500.000.000 DA sont destinés à des opérations diverses en capital ... ». L'article récapitule les opérations diverses en capital.

introduites par la loi n° 89-24, modifiant et complétant la loi 84-17 relative aux lois de finances¹⁶³. L'attitude du législateur aurait pu être, dans une certaine mesure, compréhensible si les actes législatifs portant plans nationaux avaient comporté par exemple les autorisations de programmes ainsi que les prévisions et les échéanciers qui s'y rapportent. En effet, le cadre juridique est pourtant disponible puisque la loi n° 90-21 du 15 août 1990 relative aux principes généraux de la comptabilité publique a été adoptée dans la même période¹⁶⁴. Le texte de loi a déterminé, en effet, les instruments juridiques de la pluri annualité budgétaire. Il s'agit de l'article 6 de ladite loi qui a introduit les autorisations de programme et les crédits de paiement¹⁶⁵. En fait, la mise en œuvre de cette disposition n'est intervenue qu'en 1998 à travers la loi de finances de l'année qui a pour la première fois récapitulé les autorisations de programme et les crédits de paiement dans l'état législatif "C" par secteur économique¹⁶⁶.

Ceci dit, les dispositions financières du plan rappellent une pratique budgétaire qu'on croyait révolue. En effet, les lois en présence, en l'occurrence la loi de finances et la loi portant plan national, expriment de nouveau la dualité budgétaire qui résulte du système des finances publiques algérien.

163- En effet, l'article 67 modifié et complété interdit en principe tout empiétement du domaine budgétaire et financier.

164- L'apport législatif en la matière n'est pas encore perçu dans sa perspective budgétaire.

165- Art. 6 : "les dépenses d'équipements publics, les dépenses d'investissements, les dépenses en capital, s'inscrivent au budget général de l'Etat sous la forme d'autorisation de programme et s'exécutent à travers les crédits de paiement.

Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses que les ordonnateurs sont autorisés à engager pour l'exécution des investissements planifiés.

Elles demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation.

Les crédits de paiement représentent les dotations annuelles susceptibles d'être ordonnancées, mandatées ou payées pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes".

166- La détermination sectorielle aboutit à un regroupement des prévisions des autorisations de programme seulement. Les autorisations de programme proprement dite vont continuer de relever de la sphère administrative.

En outre, une autre anomalie résulte des textes relatifs aux plans nationaux. La notion de « budget d'équipement » refait surface et trahit de nouveau la dualité budgétaire. Pourtant les textes relatifs aux lois de finances sont clairs à l'égard des opérations à caractère définitif du « budget général de l'Etat ». En fait, cette période décrit les difficultés de séparation des dépenses d'investissements avec le système de planification même reformulé. Les tentatives de retour à un plan à moyen termes confirme cette hypothèse.

- La tentative de retour à la planification à moyen terme : un dispositif éphémère.

Le décret législatif n° 93-07 du 24 avril 1993 marque le retour de la planification à moyen terme¹⁶⁷. Le contexte de l'adoption du texte relatif au dispositif de planification à moyen terme est particulier puisqu'il traduit une période de crise institutionnelle. L'impact de la crise économique a retenti sur la formulation juridique du texte législatif relatif à la planification¹⁶⁸. En effet, ce texte comporte des indications extra économiques et financières¹⁶⁹. L'article 3 du titre I « objectifs généraux de la période 1993-1997 » dispose que : « les objectifs économiques et sociaux de la période 1993-1997 sont :

--le rétablissement de l'autorité de l'Etat et sa réhabilitation dans ses fonctions d'organisation et de régulation du développement économique et social et de renforcement de la justice sociale...».

167- Le texte est relatif aux objectifs de la période 1993-1997 et comporte des dispositions portant plan national pour 1993.

168- L'élaboration du texte intervient dans un contexte de crise politique qui a conduit à une dérive grave sur le plan sécuritaire. L'Etat et ses institutions étant menacés par le développement de la crise sécuritaire.

169- De ce point de vue, le Plan prend en charge des considérations qui ont conduit, entre autres, à l'aggravation de la crise économique et financière.

Ainsi, le mode de formulation s'est caractérisé par un contenu particulier qui décrit un contexte de crise plurielle¹⁷⁰. En outre, le texte introduit deux actes de planification : le plan à moyen terme et le plan national pour 1993¹⁷¹. En fait, cette formulation traduit aussi la dernière tentative en matière de planification. Les incertitudes en matière de planification ont logiquement déteints sur la matière des dépenses d'équipement de l'Etat.

170- Cette période de gestation de la planification reste ainsi incertaine et s'attache à travers une perspective de tracer les contours de sortie de crise.

Cf. Kacim Brachemi, délégué à la planification, in « Le Plan national de développement », revue de l'économie, n° 4, mai 1993, p. 2 et s. «... De par leur nature, ces documents ont, ... été approuvés par la plus haute autorité du pays et constituent, de ce fait, le cadre de référence pour les travaux actuels et futurs de planification et d'administration économique et financière du pays, leur étude permet de retrouver les principales données ainsi que des considérations d'ordre qualitatif sur :

1°- le diagnostic des dysfonctionnements économiques et sociaux actuels ;

2 °- la démarche envisagée pour la sortie de la crise actuelle ainsi que les perspectives à moyen terme prévisibles ;

les objectifs spécifiques de l'année 1993... le Plan national pour 1993 vise ... à entamer le processus de résorption des déséquilibres économiques et sociaux qui constituent les causes essentielles de la crise actuelle. Les effets les plus apparents et, par là même, les plus importants de cette crise sont probablement à l'origine des graves événements qu'a connu le pays durant ces dernières années ».

171- Le titre I est consacré aux objectifs de la période 1993-1997 et comporte 3 articles (Art. 3, 4, et 5). En revanche, le titre II est consacré aux « objectifs du Plan national pour 1993 ». Il comporte l'essentiel des dispositions, 13 articles et quatre annexes. Les dispositions du Plan national pour 1993 contiennent aussi des dispositions financières et des annexes y afférentes (comme les précédents). Mais le Plan national pour 1993 introduit une nouveauté. Il s'agit d'un document puisqu'il n'est pas rédigé en termes d'articles, qui détermine les perspectives à moyen terme et équilibre macro-économique et financier pour 1993. Le document récapitule des passages sur la contrainte extérieure, la production et les équilibres macro-économiques, l'investissement, l'inflation, les revenus- consommation, épargne, les finances publiques et la monnaie et le crédit. Le tout étayé de tableaux et d'annexes qui retracent différentes situations économiques et financières ainsi que certains agrégats de l'économie nationale. Les situations sont données parfois à partir de l'année 1991 et parfois à partir de l'année 1988, la perspective étant l'année 1997. En ce qui nous concerne, il est utile de signaler la publication des tableaux relatifs aux « opérations du trésor », tableau 8 et tableau 8 bis ainsi que le tableau 9.

L'ensemble constitue des indications utiles qui s'apparentent à une forme documentaire intéressante pour celui qui veut comprendre la politique économique, sociale et financière du Gouvernement.

La matière va être prise en charge pour la première fois par des textes réglementaires dans une perspective incertaine puisque ces textes vont revêtir un caractère annuel.

2°- La prise en charge des dépenses d'équipement de l'Etat : les textes réglementaires à caractère annuel.

A partir de l'année 1990, on notera une période de tâtonnements sur trois années successives. Durant cette période, la matière sera régie par des textes réglementaires à caractère annuel.

L'activité normative s'est caractérisée, en effet, par l'adoption de textes réglementaires particuliers relatifs aux dépenses d'équipement de l'Etat. Ces textes ont revêtu paradoxalement un caractère annuel¹⁷². Néanmoins, c'est la première fois que la matière est régie par des textes juridiques de manière presque intégrale¹⁷³. En outre, c'est la première fois que la notion d'« équipement public » introduite par la loi n° 88-05 est mise en œuvre au niveau réglementaire¹⁷⁴. Enfin, ces textes ont eu pour objet de fixer les procédures en la matière ainsi que la nature et la détermination des

172-Cf. le décret exécutif n° 90-07 du 20 février 1990 relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat pour l'année 1990, J.O.R.A, n° 09, p. 305. Texte comportant une annexe décrivant une nomenclature et une répartition fonctionnelle. Les deux autres décrets annuels sont les suivants :

Le décret exécutif n° 91-47 du 16 février 1991 relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat pour l'année 1991, JORA n° 08 p. 256.

Le décret exécutif n° 92-08 du 04 janvier 1992 relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat pour l'année 1992, JORA n° 09 p. 205. les deux textes prévoient une annexe relative à la nomenclature sectorielle déconcentrée.

173- Outre le cadre législatif déjà examiné, il faut signaler que la matière a été toujours « régie » par des textes infra-réglementaires. A cet effet, il faut signaler la circulaire d'août 1974 relative aux investissements du II^{ème} plan quadriennal ; « texte » célèbre en la matière et qui a été suivi par une série de textes de même durant la période de planification socialiste (c'est-à-dire de textes infra-réglementaires).

174- L'objet des textes réglementaires adoptés en la matière semble plus clair et présage certainement un sens moins connoté et plus adapté à un contexte plus libéral.

programmes d'équipement publics éligibles au financement budgétaire, c'est-à-dire au moyen des crédits inscrits à l'état législatif « C » du budget général de l'Etat¹⁷⁵. Au nombre de ces programmes, figurent : les programmes sectoriels centralisés, les programmes sectoriels déconcentrés (P.S.D)¹⁷⁶ et les programmes d'équipement publics relevant des plans communaux de développement (P.C.D)¹⁷⁷.

Ces textes annuels trouvent leur ancrage dans les actes législatifs portant plans nationaux de développement revêtant un caractère annuel comme on l'a souligné. Ces actes ont été adoptés dans une période particulière qui décrivait la tentative de maintien du processus de planification dans le contexte de crise. D'ailleurs durant cette période, les pouvoirs publics ont continué à consentir des dépenses d'investissements à travers les lois de finances adoptées durant la période concernée¹⁷⁸. Ces textes rappellent un peu ceux qui ont été adoptés en 1973 pour la mise en œuvre de la déconcentration des crédits budgétaires au niveau des collectivités territoriales¹⁷⁹. En effet, ce sont ces derniers textes qui ont institué « le programmes d'équipement et d'investissements déconcentrés au profit des wilayas et les plans communaux de développement¹⁸⁰ ». Mais, ces derniers textes ont eu un caractère permanent.

175- Qui retrace les prévisions et l'autorisation des dépenses d'équipement par secteur, par autorisation de programme et crédits de paiement.

176- Cf. article 13 et s., du chapitre 3 du décret exécutif n° 90-67.

177- Toutefois, il ne faut pas oublier certains programmes dans le secteur du développement du sport.

178- Cf. supra. p. Cet aspect confirme la présence remarquable de ces dépenses dans la structure budgétaire de l'Etat.

179- Cf. notamment le décret n°73-65 du 9 août 1973 portant déconcentration des crédits d'équipement et d'investissement de l'Etat au profit des wilaya et le décret n° 73-137 du 9 août 1973 relatif aux conditions de gestion et d'exécution des plans communaux de développement, JORA du 21 août 1973, p. 770.

180- Ces textes réglementaires sont les seuls à avoir mentionné les instruments juridiques de la pluriannualité à l'époque et méritent donc d'être signalés (s'agissant des autorisations de programme et des crédits de paiement).

Ceci dit, le caractère annuel qui résulte des décrets relatifs aux dépenses d'équipements de l'Etat décrit en fait une sorte de tâtonnement en matière de dépenses d'équipement de l'Etat. Dans le contexte de crise économique et politique, le financement sur le budget de l'Etat est devenu, en effet, aléatoire. En outre, la rupture avec l'économie administrée commande en principe la recherche de solutions différentes. En tout cas, le caractère annuel de ces textes traduit à la fois une quête et des hésitations en la matière¹⁸¹. Faut-il reconduire ou abandonner la prise en charge des programmes d'équipements et d'investissements ? Les choix politiques en la matière ont été tranchés par l'intervention d'un texte réglementaire à caractère permanent qui va traduire une forte attractivité de la matière vers le pouvoir réglementaire.

B- L'attractivité vers le pouvoir réglementaire.

La mise en place d'un texte à caractère permanent pour régir les dépenses d'équipement de l'Etat va confirmer la dévolution de la matière au pouvoir réglementaire dans le cadre de la planification (1°). En revanche, les modifications ultérieures vont traduire l'"appropriation" de la matière dans le cadre de la redistribution des compétences au sein du pouvoir l'exécutif (2°).

1°- La dévolution de la matière dans le cadre de la planification.

A partir de l'année 1993, le caractère annuel des textes va céder le pas à un dispositif juridique qui va inscrire les dépenses d'équipement de l'Etat dans la durée. Au plan normatif, il en résulte un choix définitivement tranché en faveur du domaine réglementaire et de l'intervention permanente de l'état au moyen d'une charge budgétaire qui va revêtir un caractère régulier et répétitif à la manière des charges ordinaires de fonctionnement.

181- Dans le contexte de crise, la prise en charge des programmes au plan budgétaire étaient aléatoires. Les pouvoirs publics intervenaient par une politique encore incertaine en raison de difficultés, notamment financières.

C'est la détermination cette fois-ci d'un cadre juridique « spécial » relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat¹⁸². Par son objet ce texte présage la stabilité d'un mode de financement public important. En effet, une sorte de garantie juridique en matière de développement économique et social émerge dans la sphère des finances publiques algériennes¹⁸³. Au plan normatif, le texte adopté en 1993 s'apprécie surtout comme un apport important à la matière budgétaire et financière. En effet, le texte adopté « complète » le régime juridique introduit par la loi 84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances¹⁸⁴ et la loi 90-21 du 15 août 1990 relative aux principes généraux de la comptabilité publique¹⁸⁵. En outre, le décret n° 93-57 dont il s'agit, fixe et consacre également les procédures et les compétences en la matière¹⁸⁶. Enfin, le texte fixe le champ d'application des dépenses d'équipements publics de l'Etat et détermine les types de programmes éligibles au financement budgétaire. Globalement, le champ d'application concerne:

- les dépenses d'équipements publics de l'Etat réalisées par les ministères, et autres administrations spécialisées de l'Etat ;

182-Cf. le décret n° 93-57 du 27 février 1993 relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat, J.O.R.A., n° 14, p. 6.

183- A ce stade, il est utile de rappeler le contexte de crise et il est donc important de rassurer les populations et les divers intervenants dans le cadre de la gestion publique.

184- En ce sens, où le mode de présentation et de répartition des dépenses d'investissement de l'Etat par titres prévu par l'article 35 de la loi 84-17, modifiée et complétée, a été précisé par le décret relatif aux dépenses d'équipements de l'Etat. En effet, les trois titres budgétaires (1. investissements exécutés par l'Etat, 2. subventions d'investissement accordées par l'Etat, 3. autres dépenses en capital) ont été en quelque sorte "développés" par le dispositif décréte.

185- S'agissant surtout du régime des compétences en matière d'inscription, d'individualisation, de notification, de mise en place, de répartition et de modification des AP et de CP.

186- Alors qu'auparavant celles-ci relevaient d'un dispositif infra-réglementaire. Cf. article 1° « Dans le cadre de la mise en œuvre du plan national, le présent décret précise les procédures d'inscription, de financement et de suivi afférentes aux dépenses d'équipement public de l'Etat ».

-les dépenses d'équipement public relevant du budget annexe des postes et télécommunications¹⁸⁷.

-les dépenses d'équipement public de l'Etat réalisées par les établissements publics;

-les dépenses d'équipement de l'Etat réalisées par les collectivités territoriales;

-les dotations et subventions d'équipement du budget de l'Etat destinées à des programmes particuliers, à des établissements publics à caractère industriel et commercial ou à prendre en charge les sujétions liées à la politique d'aménagement des territoires¹⁸⁸.

Le texte consacre ensuite un chapitre à chaque programme éligible au financement budgétaire¹⁸⁹.

Le cadre juridique spécial relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat va subir quelques changements importants mais qui ne vont pas affecter l'objet principal du texte. En effet, ces modifications n'ont pas remanié ni remis en cause les programmes d'équipement publics qui relevaient de la compétence

187- Il faut signaler que le budget annexe des PTT a été supprimé en 2002. il a été remplacé par deux entités juridiques, une entreprise publique pour la téléphonie et un établissement public à caractère industriel et commercial pour l'activité de la poste.

188- Cf. article 2 du texte de 1993. S'agissant des dépenses en capital, celles-ci font l'objet de la disposition de l'article 3 du texte. Comme on le sait, les dépenses en capital font l'objet du titre trois(III) du mode de présentation des dépenses d'investissements publics consacré par l'article 35 de la loi n°84-17, modifiée et complétée, relative aux lois de finances. Ce titre prendra en fait la forme d'une « partie basse » dans l'état législatif « C » et qui va évoluer de manière contestable au gré de son caractère commode. Dès lors, le champ d'application auquel nous faisons allusion concerne le titre(I) « investissements exécutés par l'Etat », le titre (II) « subventions d'investissements accordés par l'Etat » et bien entendu le titre III « les autres dépenses en capital ».

189- Nous renvoyons au dispositif du texte pour la présentation détaillée des programmes en question.

de l'administration économique du plan et dont les choix étaient déterminés par les actes de planification. Elles n'ont pas non plus bouleversées les procédures d'inscription et les « règles » en usage en la matière. En fait, ces modifications vont surtout tracer un périmètre de compétence qui s'apparente à une « appropriation » de la matière des dépenses d'équipement de l'Etat par le pouvoir exécutif.

2°- Les modifications ultérieures : vers l'appropriation de la matière par le pouvoir l'Exécutif.

Un premier texte est intervenu pour procéder à une révision intégrale du cadre juridique spécial relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat. Le nouveau texte adopté en 1998 a abouti à un toilettage juridique qui n'a pas remis en cause le régime des dépenses d'équipements publics de l'Etat. Il a surtout procédé à la redistribution des compétences au sein des structures de l'Exécutif. Enfin, la dernière révision intervenue en 2009 a visé l'amélioration du cadre juridique spécial relatif aux dépenses d'équipements de l'Etat. Une volonté de rationalisation des dépenses budgétaires en la matière, une sorte de détermination de la notion de « programme » et la réapparition de la pluriannualité se dégagent du texte réglementaire de 2009.

La modification de 1998 : un toilettage lié à la redistribution des compétences au sein de l'exécutif.

La première modification a abouti à l'abrogation du décret n° 93-57 tout en opérant une substitution juridique¹⁹⁰. En effet, le décret exécutif n°98-227 190- Cf. article 35 du décret exécutif n° 98-227 du 13 juillet 1998 relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat, J.O.R.A., n°51, p.5.

« Sont abrogées toutes les dispositions réglementaires contraires à celles du présent décret notamment le décret exécutif n°93-57, du 27 février 1993, modifié et complété par le décret exécutif n° 96-198 du 27 juin 1996, susvisé, y compris toutes décisions, circulaires et instructions relatives aux procédures d'équipement public, incompatibles avec les dispositions du présent texte ».

est intervenu au lieu et place du texte de 1993 tout en conservant le même objet et surtout la même appellation¹⁹¹. Cette modification s'apprécie comme une forme de toilettage dictée par les mesures qui ont conduit à l'unicité de gestion du budget général de l'Etat, conséquence directe de l'abandon de la planification¹⁹². Au bout du compte, le texte de 1998 a visé une cohérence juridique tout en maintenant le dispositif qui prend en charge les dépenses d'équipement de l'Etat. Dès lors, et de ce point de vue, le texte de 1998 valide la dévolution de la matière des dépenses d'équipements publics de l'Etat au domaine réglementaire. La substitution qu'il opère est non seulement intégrale mais vise aussi un domaine de compétence qui s'inscrit dans une perspective nouvelle¹⁹³. En ce sens, il semble bien qu'on s'achemine vers une exclusivité de compétence du pouvoir réglementaire en la matière.

Une fois la matière relative aux dépenses d'équipement de l'Etat tombée presque intégralement dans le domaine réglementaire¹⁹⁴, il s'en est suivi une autre conséquence tout à fait logique dans le système politique algérien. Il s'agit de la distribution de la matière à l'intérieur de la structure du pouvoir exécutif. Dès lors, des niveaux de compétences vont apparaître au lieu et place de l'ancienne l'administration économique du Plan¹⁹⁵. En effet, le ministre des finances va voir ses attributions, en la matière, élargies tout comme

191- Le texte est toujours relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat.

192- Le dernier étant le plan à moyen terme suivi d'un plan national à caractère annuel, examiné plus haut.

193- Qui serait affranchie des pesanteurs et des contraintes d'une planification rigide et surtout d'une administration économique omnipotente.

194- La réserve est évidemment compréhensible car il ne faut pas oublier les principes liés au pouvoir d'autorisation budgétaire à travers les lois de finances.

195- Nous signalons que depuis la suppression des structures, un texte réglementaire est intervenu, un peu tard d'ailleurs, pour fixer les nouvelles missions en matière de planification et de prospective. La rupture avec l'ancien système est ainsi réalisée. Cf. le décret présidentiel n° 03-84 du 1er mars 2003 portant création, attributions, et organisation, du commissariat général à la planification et à la prospective, J.O.R.A., n° 14, p.4

celles des ministres dépensiers et des autorités administratives relevant ou dépendant du gouvernement.

- l'élargissement des attributions du ministre des finances.

Le décret n° 95-54 fixant les attributions du ministre des finances¹⁹⁶ a été en quelque sorte « complété » trois ans après d'une manière tout aussi surprenante et rappelle celle qui a abouti à la modification de la loi n° 88-02 relative à la loi d'orientation sur la planification¹⁹⁷. En effet, un décret adopté en 1998 est intervenu pour mettre fin à l'administration économique qui a géré les affaires économiques dans le cadre du système de planification¹⁹⁸. Il a fallu attendre l'année 1998 pour voir la gestion du « budget d'équipement » unifiée sous la conduite d'un ministre, responsable du secteur des finances publiques¹⁹⁹. Dès lors, le décret de 1998 s'apprécie comme un texte complémentaire au décret n° 95-54. Les dépenses d'équipement de l'Etat vont relever désormais de la compétence du ministre des finances. Le décret de 2007 qui fixe l'organisation et le fonctionnement de l'administration du ministère des finances en tire les conséquences en termes de structures²⁰⁰.

196- Cf. le décret n° 95-5 du 15 février 1995, J.O.R.A, n° 15, p. 6.

197- Cf. supra. p.

198- Puisqu'il héritera des attributions et de l'ensemble des moyens de l'ancienne administration économique du plan. Cf. le décret n° 98-40 du 1er février 1998 relatif aux transferts des attributions, fonctions et de la gestion des structures, moyens et personnels se rapportant à la gestion du budget d'équipement de l'Etat, JORA, n° 05, p.8. Article 1° : « Les missions du délégué à la planification relatives à l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du budget d'équipement de l'Etat ainsi que les structures actuellement en charge de ces missions et les moyens humains et matériels liés à leur fonctionnement, sont transférés à compter du 1er janvier 1998 au ministre des finances ».

199-Il est toutefois utile de préciser, qu'en l'espèce, il s'agissait d'unifier l'unité de gestion de la partie « dépenses » du budget général de l'Etat. En revanche, la partie « ressources » a toujours été du ressort du ministère des finances.

200- Cf. le décret n° 07-364 du 2 novembre 2007, J.O.R.A, n° 75, p. 4. à Cf. notamment l'article 3 qui développe et précise les structures nouvelles. A titre d'exemple, nous citons les divisions de la Direction Générale du Budget suivantes :

-la division du développement humain ;

Les nouvelles attributions du ministre des finances en matière de dépenses d'équipement de l'Etat²⁰¹ sont délimitées par le décret n° 98-227 auquel nous renvoyons pour plus de précisions.

-Détermination des compétences des ministres et des autorités administratives dépendant des structures de l'Exécutif.

-
- la division du développement de l'action économique et sociale ;
 - la division du développement administratif et de la régulation ;
 - la division du développement des infrastructures ;
 - la division de la synthèse budgétaire.

201- A titre d'exemple, nous citons quelques dispositions du décret 98-227 relatives aux programmes sectoriels centralisés. Pour les autres attributions, nous renvoyons au texte Art. 4, alinéa 3 : " Les décisions d'inscription relevant des programmes cités aux points a et b sont établies dans le respect des dispositions d'encadrement prévues dans les décisions-programme» élaborées et notifiées par le ministre chargé des finances.

Art. 7. Conformément au programme annuel d'équipement retenu par le Gouvernement, les programmes sectoriels centralisés (PSC) sont notifiés annuellement par les services du ministre chargé des finances aux ministres compétents, aux responsables des institutions dotées de l'autonomie financière et administrations spécialisées, par une décision indiquant l'autorisation de programme (AP) répartie par sous-secteur de la nomenclature couvrant le programme neuf de l'année et les réajustements de coûts des programmes en cours de réalisation. La décision de répartition ci-dessus visée, fait ressortir en annexe les autorisations de programme par projet, la consistance physique et/ou autres paramètres et indicateurs concernant le programme neuf. La modification de cette consistance physique et/ou autres paramètres et indicateurs s'opère à l'occasion des travaux d'arbitrage des lois de finances. Pour les cas particuliers de restructuration des programmes de l'année, les propositions doivent être soumises à l'arbitrage du gouvernement.

Art. 11- Les crédits de paiement afférents aux équipements publics de l'Etat relevant du programme sectoriel centralisé (PSC) sont mis en place au profit des ministres compétents, des responsables des institutions dotées de l'autonomie financière et des administrations spécialisées, par voie de décision du ministre chargé des finances, selon les sous-secteurs de classification des investissements publics..." Souligné par nous.

Les ministres dépen­si­ers et les au­to­ri­tés ad­mi­nis­tra­tives re­le­vant ou dé­pen­dant des struc­tu­res du gou­ver­ne­ment bé­né­fi­cient éga­le­ment de com­pé­ten­ces en ma­tière d'é­qui­pe­ment pu­blic²⁰². A ce su­jet, nous ren­voyons éga­le­ment au dis­po­si­tif du texte qui dé­ter­mine les nou­velles mo­da­li­tés pré­vu­es pour l'exer­cice des com­pé­ten­ces bud­gé­tai­res²⁰³ des mi­nis­tres et des res­pon­sa­bles et au­to­ri­tés ad­mi­nis­tra­tifs des struc­tu­res ou col­lec­tivités qui dé­pen­dent du pou­voir Exé­cu­tif.

202- Art. 8. - Dans la li­mite de la con­sis­tance phy­si­que an­nexée aux dé­ci­sions pro­gram­mes vi­sées à l'ar­ti­cle 7 les mi­nis­tres com­pé­ten­ts pro­cè­dent à la no­ti­fi­ca­tion des ac­tions aux or­don­na­teurs pla­cés sous leur tu­te­lle.

Art. 10- l'in­struc­tion du do­ssier est ef­fec­tuée, sur la ba­se des élé­ments d'in­for­ma­tion vi­sés à l'ar­ti­cle 9 ci-de­ssus, par le mi­nis­tre com­pé­tent ou par les res­pon­sa­bles des in­sti­tu­tions et ad­mi­nis­tra­tions spé­cia­li­sées ci­tées à l'a­li­néa 1 er de l'ar­ti­cle 4 ci-de­ssus. Lors­que la réa­li­sa­tion du pro­jet est re­te­nue, elle donne lieu à une dé­ci­sion du mi­nis­tre com­pé­tent ou du res­pon­sa­ble com­pé­tent qui in­di­vi­dua­li­se le

pro­jet à l'in­di­ca­tif de l'or­don­na­teur chargé de la réa­li­sa­tion, dans le res­pect de la con­sis­tance phy­si­que et de l'au­to­ri­sa­tion de pro­gram­me y af­fé­rent, an­nexées à la dé­ci­sion de pro­gram­me.

Pour les ad­mi­nis­tra­tions spé­cia­li­sées et les in­sti­tu­tions do­tuées de l'au­to­no­mie fi­nan­cière, la dé­ci­sion peut, en tant que de be­soin, être éta­blie par le mi­nis­tre chargé du bud­get. Cette dé­ci­sion d'in­di­vi­dua­li­sa­tion men­tionne, no­ta­ment:

- Les ca­rac­té­ris­ti­ques et le coût du pro­jet;
- La struc­ture de fi­nan­ce­ment ;
- Les cré­dits de pa­ie­ment plu­ri­an­nuels pré­vi­sion­nels;
- Les be­soins plu­ri­an­nuels pré­vi­sion­nels d'im­por­ta­tion des biens et ser­vices;
- Les im­pacts pré­vi­sibles, no­ta­ment en ma­tière de charges ré­cu­ren­tes sur le bud­get de fon­c­tion­ne­ment de l'Etat;

Éven­tu­el­le­ment, la part en de­vi­se et le taux de change uti­li­sé;

- L'é­ché­an­cier de réa­li­sa­tion du pro­jet.

Cf. Art. 12 pour le res­te. Pour le res­te des at­tri­bu­tions des mi­nis­tres, des ad­mi­nis­tra­tions spé­cia­li­sées, des in­sti­tu­tions do­tes de l'au­to­no­mie fi­nan­cière et des walis, nous ren­voyons aux au­tres dis­po­si­tions du texte.

203- Il s'a­git tout de même d'une nou­veauté in­té­res­sante en droit bud­gé­taire al­gé­rien qui va au-de­là de la mise à dis­po­si­tion des cré­dits. Les mi­nis­tres, par ex­em­ple, vont pro­cé­der à l'in­scrip­tion et à l'in­di­vi­dua­li­sa­tion des opé­ra­tions d'é­qui­pe­ment pu­blics par sous-secteur.

La modification de 2009 a inscrit, en revanche, les dépenses d'équipement de l'Etat dans une perspective de rationalisation budgétaire et dans une démarche qui présage la détermination de la notion de « programme » et de programmation pluriannuelle des équipements publics de l'Etat.

La volonté de rationalisation budgétaire et la détermination de la notion de « programme » et de programmation pluriannuelle.

Les nouvelles dispositions introduites en 2009 et qui ont modifié le décret n°98-227 n'ont pas, comme on l'a déjà souligné, touché les programmes d'équipement de l'Etat. Dès lors, le texte adopté en matière d'équipement de l'Etat a confirmé l'inscription des dépenses d'équipement de l'Etat dans la durée et décrit ainsi les préoccupations liées à la programmation du développement économique et social. Là aussi, il va s'agir d'une validation de la dévolution de la matière au pouvoir réglementaire puisque les modifications viennent « compléter » un domaine que le pouvoir Exécutif estime qu'il lui échoit.

La modification intervenue en 2009 a visé d'abord, l'amélioration de l'efficacité de la dépense et la détermination d'un certain nombre d'éléments et de paramètres susceptibles de concourir à une plus grande discipline budgétaire dans l'allocation de la ressource²⁰⁴. Une préoccupation du contrôle public 204- A titre d'exemple, nous citons l'article 5 du décret de 2009 modifiant et complétant le décret n° 98-227. Article 5 Il est inséré dans le décret n°98-227 ... un article 4 ter, rédigé comme suit :

« Article 4 ter- Les projets inscrits dans le cadre des programmes sectoriels centralisés et des programmes sectoriels déconcentrés ne peuvent être transférés vers les plans communaux de développement.

Les projets inscrits dans le cadre des plans communaux de développement ne doivent pas faire double emploi avec les projets inscrits au titre des programmes sectoriels centralisés ou des programmes sectoriels déconcentrés ». Pour le reste des dispositions nous renvoyons au texte qui a introduit d'autres éléments intéressants à analyser.

Cf. également l'article 4 du décret n° 09-148, susvisé qui introduit un article 4 bis, rédigé comme suit : « Le programme sectoriel centralisé et/ou le programme sectoriel déconcentré est constitué, pour un secteur donné, par l'ensemble des projets ou programmes. inscrits à la nomenclature des dépenses d'équipement public de l'Etat.

résulte aussi du texte²⁰⁵. Ensuite, ledit texte a déterminé la catégorie des actes constituant les programmes d'équipements publics de l'Etat. Ces actes concernent la programmation de l'ensemble des investissements ; Il s'agit des actes et/ou documents suivants :

- les programmes annuels d'équipement public du gouvernement;
- les programmes pluriannuels d'équipement public ;
- les grands projets d'équipement public de l'Etat²⁰⁶.

Concernant les grands projets d'équipements publics de l'Etat, on notera un « approfondissement » dans l'exercice des compétences du pouvoir exécutif²⁰⁷. S'agissant spécialement de la notion de grands projets

On entend par programme, un ensemble de projets ou d'actions définis, concourant à un même objectif.

L'inscription à la nomenclature des dépenses d'équipement public de l'Etat d'un projet ou programme d'équipement public centralisé ou déconcentré est effectuée par le ministre chargé du budget, à la demande du ministre chargé du secteur concerné. Elle est subordonnée, d'une part, aux résultats favorables des études de préparation de la réalisation du projet ou programme et d'autre part, à l'inscription préalable du projet au programme pluriannuel d'équipement public adopté en conseil des ministres.

Toutefois, le programme annuel d'équipement public peut faire l'objet de modification au cours de l'exercice, par le conseil des ministres ». Souligné par nous.

205- Cf. notamment les articles 3, 3 bis, 8, 14, 15, 28, et 28 bis du décret exécutif de 1998, modifié en 2009.

206- Cf. Article 23 bis, introduit par l'article 14 du décret n° 09-148, modifiant le décret n° 98-227.

207- Cf. les arrêtés interministériels, publiés dans la brochure du Ministère des finances, Direction générale du budget intitulée " pour une meilleure allocation des ressources, de contrôle et de suivi budgétaire", année 2010 :

- Arrêté interministériel du 24 janvier 2010 fixant les critères d'éligibilité des projets d'équipement du secteur des travaux publics aux grands projets d'équipement public de l'Etat.
- Arrêté interministériel du 24 janvier 2010 fixant les critères d'éligibilité des projets d'équipement du secteur de la culture, aux grands projets d'équipement public de l'Etat.
- Arrêté interministériel du 24 janvier 2010 fixant les critères d'éligibilité des projets d'équipement du secteur des ressources en eau aux grands projets d'équipement public de l'Etat.
- Arrêté interministériel du 24 janvier 2010 fixant les critères d'éligibilité des projets

d'équipement public de l'Etat, la détermination est établie par les arrêtés interministériels sur la base d'un critère purement financier²⁰⁸. L'exercice de cette compétence est d'ailleurs sélectif puisque la nomenclature budgétaire relative aux dépenses d'équipement de l'Etat n'a pas été déterminée à ce jour par un texte²⁰⁹, conformément au décret n° 98-227 examiné plus haut.

La modification de 2009 mérite un commentaire du point de vue normatif. Certains éléments introduits en droit positif sont certes intéressants mais contestables à la fois. L'apport résultant de l'activité normative du pouvoir réglementaire est positif puisqu'il innove en la matière. En effet, l'introduction et la détermination des différents programmes s'apprécient de manière utile et positive en droit algérien²¹⁰, notamment depuis le démantèlement du système de planification qui a prévalu par le passé. En revanche, le régime d'équipement du secteur des transports aux grands projets d'équipement public de l'Etat.

208- Cf. à titre d'exemple l'arrêté interministériel du 24 janvier 2010 fixant les critères d'éligibilité des projets d'équipement du secteur des travaux publics aux grands projets d'équipement public de l'Etat.

Art. 2. - Est éligible aux grands projets tout projet proposé à l'inscription dont le coût prévisionnel est égal ou supérieur à vingt (20) milliards de dinars algériens.

Art. 3. - Peut aussi être considéré comme grand projet tout projet, apprécié sur la base d'un dossier de maturation tel que défini aux articles 6 et 9 du décret exécutif n° 98-227 du 19 Rabie El Aouel 1419 correspondant au 13 juillet 1998, modifié et complété, susvisé, et prononcé par les services compétents du ministre chargé du budget, dont le coût prévisionnel est inférieur à vingt (20) milliards de dinars algériens et satisfaisant à un ou plusieurs éléments suivants :

- L'impact, direct ou indirect, du projet sur l'environnement et, notamment, sur la santé publique, l'agriculture, les espaces naturels, la faune, la flore et la conservation des sites et monuments ;

- L'importance des charges récurrentes, sur le budget de l'Etat, relatives à l'entretien ou à l'exploitation du projet;

- La nature et la complexité technique des projets du secteur des travaux publics telles que définies en annexe.

209- Cf. Art. 24 du décret n° 88-227 sus cite – " Les dépenses d'équipements publics financées sur concours définitifs sont classées selon une nomenclature par secteur, sous-secteur, chapitre et article, définie par arrêté du ministre chargé des finances".

La nomenclature visée à l'alinéa précédent précisera le champ des actions faisant partie des différents modes de gestion (PSC, PSD et PCD).

210- Par exemple la définition de la notion de grand projet d'équipement public de l'Etat (article 23 bis) ou la nouvelle détermination des opérations en capital (cf. article 3 bis).

des compétences et la nature des actes et/ou documents qui prennent la qualification de programmes restent du point de vue du droit largement contestables²¹¹. Mais cela est un autre problème qui mérite un traitement approfondi qui dépasse l'objet de la présente étude. Ceci dit, il est évident que les éléments nouveaux introduits par les textes à caractère permanent valident l'appropriation de la matière par le pouvoir réglementaire. A partir de là, il semble que l'on s'achemine vers l'exclusivité de la compétence du pouvoir exécutif sur la conduite des affaires économiques et sociales. La réapparition de la pluriannualité en matière de dépenses d'équipement de l'Etat confirme largement cette hypothèse. En effet, celle-ci traduit en grande partie les traits qui préfigurent l'appropriation de la matière par le pouvoir réglementaire.

211- D'un point de vue strictement juridique, la matière relative à la planification relève toujours du domaine de la loi en vertu de la constitution et de loi n° 89-25 du 31 décembre 1989 complétant et modifiant la loi 88-02 du 12 janvier 1988 relative à la planification (JORA, P.3.).

A cet effet, il est utile de souligner que la compétence politique n'est pas entièrement validée par le droit. L'impact du texte réglementaire accentue, en outre, les difficultés de détermination des autorisations de programmes ainsi que leur mode de présentation selon les principes budgétaires. Les lois de finances se limitent à une présentation sectorielle des autorisations de programmes et des crédits de paiement. En outre, il faut tout de même signaler que cette compétence législative est déjà largement altérée puisque les modifications entre les secteurs relèvent de la compétence réglementaire conformément à la tradition.

CONCLUSION

Les dépenses budgétaires d'investissements de l'Etat ont été étudiées selon une démarche historique pour restituer leur importance dans le système budgétaire algérien. Cette démarche est apparue nécessaire pour tenter d'expliquer le particularisme de cette catégorie de dépenses budgétaires en droit. Au bout du compte la pratique budgétaire et les différents apports législatifs et réglementaires ont toujours conféré aux dépenses d'investissements de l'Etat une place de choix dans le système des finances publiques algérien. En effet, les différentes périodes retracées n'ont pas manqué de restituer l'importance de cette catégorie de dépenses budgétaires qui a constitué le moyen d'action privilégié de l'Etat dans le domaine économique et social. Le contexte de crise plurielle n'a pas fait exception ; il a surtout permis les réaménagements qui ont abouti à la stabilité de la structure budgétaire actuelle²¹². Les raisons sont évidemment diverses mais les plus pertinentes restent circonscrites à la nature et au particularisme du budget de l'Etat dans le système politique algérien²¹³. Aussi, et en dépit des mutations d'ordre politique, économique et social²¹⁴ et des modifications qui ont affecté au plan du droit la matière financière, cette catégorie particulière de dépenses budgétaires n'a pas été substantiellement bouleversée.

212- Au sens matériel puisque une partie du compte « budget général de l'Etat » est toujours constituée d'une masse importante de crédits budgétaires destinés aux différents registres des actions économiques et social. Cf. l'annexe retraçant les autorisations budgétaires relatives aux différents plans ou programmes pluriannuels.

213- Au plan historique, le développement économique et social a toujours été considéré comme une affaire relevant de l'Etat au sens central du terme. Dès lors, la disponibilité des ressources fiscales provenant des hydrocarbures et les garanties qu'elles offrent alimentent de manière constante les facteurs légitimant. Ceux-ci, à leurs tours, ont permis à la structure budgétaire de décrire la remarquable permanence des dépenses d'investissements de l'Etat. Alors que la tendance dans les systèmes comparés se dirige plutôt vers la décentralisation des dépenses en capital en général.

214- Enregistrées notamment à partir de 1989, année d'adoption de la première constitution de type libéral.

Pourtant les pesanteurs de l'ère socialiste et de l'économie administrée constituent encore les traits marquants du régime juridique de cette catégorie de dépenses budgétaires²¹⁵. Dès lors, le particularisme des dépenses d'investissement n'a pas manqué de susciter la curiosité et l'intérêt qui ont motivé la présente étude pour tenter de tirer les enseignements essentiels. Pour ce faire, l'approche historique est apparue intéressante en la matière.

C'est ainsi que dans un premier temps, on s'est employé à restituer le long cheminement qui a abouti au cadre normatif des dépenses budgétaires liées aux investissements de l'Etat. Née de manière contestable dans le contexte libéral, la notion d'investissement public a évolué en fonction de la transformation du rôle de l'Etat dans le domaine économique et social. Dès lors, la notion a pris une place non négligeable dans la conception même des finances publiques interventionnistes ou moderne²¹⁶. Comme on le sait, elle a été par la suite intégrée à l'« autorisation financière²¹⁷ » à la faveur du mouvement qui a entraîné la soumission progressive des finances publiques au droit²¹⁸. Dans le contexte algérien, la notion a connu deux moments de développement différents et selon deux conceptions diamétralement opposées

215- Tout en sachant que ce régime demeure en réalité laxiste et parfois contestable puisqu'il relève aussi du domaine administratif.

216- Sur ces aspects, nous renvoyons à l'étude de P. Lalumière in, « les cadres sociaux de la connaissance financière », revue des sciences financières, Paris, L.G.D.J, n° 1, 1963. p. 33 et s.

217- Le contexte historique de l'époque décrivait plutôt les fortes limitations du pouvoir d'autorisation budgétaire. La notion classique a été largement critiquée au point de subir au plan théorique la qualification suivante : " La théorie financière est encombrée à l'heure actuelle de ce que l'on serait presque tenté d'appeler des cadavres d'idées", dont elle a du mal, semble-t-il, à se défaire et qui l'empêchent d'observer et d'expliquer correctement la réalité", in, P. Amselek, le budget de l'Etat sous la 5ème république, op cité p. 11. Un plus tard, la doctrine a même tenté de substituer à la notion classique un concept nouveau sous la formulation de « la mise à disposition des crédits budgétaires », cf. C. Maitre in, La mise à disposition des crédits budgétaires, Paris, LGDJ, 1989.

218- Cf. G. Vedel in, « Préface », Etudes de finances publiques, Mélanges en l'honneur de M. le professeur P.M. Gaudemet, Economica, Paris, 1984.

que nous avons tenté de restituer. Il s'agit d'abord de la période coloniale et des supports juridico-politiques de type dérogatoire qui ont favorisé les populations européennes, l'économie coloniale et française d'une manière générale. Il s'agit ensuite de la période post-indépendance durant laquelle la notion a été perçue au départ dans une conception opposée et dans une perspective de type socialiste.

Durant la période coloniale, la notion a été directement intégrée lors de la consécration du budget spécial de l'Algérie²¹⁹ sous la forme d'un compte dit « budget extraordinaire ». L'instrument a permis, entre autres, à l'entité coloniale de pourvoir à ses besoins dans les différents registres de la vie économique et sociale²²⁰. En effet, l'évolution dans le contexte colonial a conduit à constater que les dépenses d'investissements ont été consentis et ont servi surtout les populations européennes. Sur le plan technique, les dépenses d'investissements ont bénéficié d'un encadrement relativement "moderne" compte tenu de l'évolution à l'époque du droit en matière de finances publiques²²¹.

En revanche, durant la période socialiste le procédé du budget d'équipement s'est inscrit dès l'indépendance dans une conception économique opposée et surtout en réaction à la conception antérieure. Dès lors, les instruments techniques et juridiques liés à la catégorie budgétaire des dépenses d'investissements, hérités en grande partie de la période coloniale,

219- Loi de décembre 1900 qui a conféré à l'entité coloniale la personnalité morale et un budget distinct du budget de l'Etat français. Cf. de BOUARA Mohamed Tahar, la loi de finances en Algérie, thèse, op cité, pour de plus amples informations.

220- Les procédés sont multiples que se soit au niveau des ressources ou au niveau des transferts de richesses.

221- S'agissant spécialement du cadre de présentation et de répartition de crédits d'équipements (nomenclature budgétaire), des instruments de la- pluriannualité et des premières manifestations de la planification.

ont évolué dans une perspective différente et selon un mode de légitimité de type téléologique. Les instruments d'encadrement ont été constitués essentiellement par les ordonnances portant lois de finances. Par la suite, les dépenses d'investissements publics ont été surtout intégrées à la planification et orientées vers le développement économique et social. L'avènement d'un texte spécial a surtout pris en charge l'ensemble de ces éléments au nombre desquels figurait les principes de la réforme financière de 1971²²².

Dans un deuxième temps, on a tenté d'appréhender la matière des investissements publics dans le cadre des réformes mises en œuvre à partir de la crise économique et financière apparue en 1988, notamment. En effet, il est généralement admis que le financement public de l'économie, entre autre, a conduit à la grave crise du système des finances publiques algériennes. Au plan économique et financier, on a observé une série de tentatives de réformes qui ont affecté au plan du droit les dépenses d'investissements publics. Il s'en est suivi un certain nombre de réaménagements qui ont touché la matière budgétaire et financière²²³. S'agissant précisément des dépenses d'équipement de l'Etat, on a noté l'adoption d'une série de textes réglementaires pour encadrer la matière. Dès lors, les prolongements réglementaires vont décrire l'appropriation de la matière des investissements de nature budgétaire par le pouvoir exécutif. En effet, actuellement, la matière est presque entièrement encadrée par des textes réglementaires qui traduisent une sorte de stabilité remarquable de cette catégorie de dépenses budgétaires. Cependant, on constate, aussi, un glissement progressif de la matière vers le domaine politico-administratif. Il s'agit surtout des aspects liés à la pluriannualité.

222- Intervenue en application de la mise en œuvre de la planification de type socialiste pour une période quadriennale.

223- Cf. les modifications qui ont touché la loi 84-17, notamment en 1988 (loi 88-05), et la loi d'orientation relative à la planification (loi 89-25). Pour de plus amples informations et développements, cf. BOUARA Tahar, la loi de finances en Algérie, thèse op cité.

Celle-ci a, de toute évidence, un impact sur les dépenses d'équipement de L'Etat.

Comme on le sait, la réapparition de la pluriannualité budgétaire a pris une forme législative à la faveur de l'adoption de la loi n° 90-21 relative aux principes généraux de la comptabilité publique²²⁴. Mais, les autorisations de programme et les crédits de paiement liés aux dépenses d'équipements de l'Etat n'ont fait leur apparition qu'à partir de la loi de finances pour 1998. En outre, leur mode de présentation et de répartition au plan législatif, s'est limité au niveau du « secteur » dans le compte "Budget général de l'Etat". S'agissant notamment des autorisations de programme sectorielles, la compétence législative reste largement incertaine. Mais la pluriannualité revêt aussi un caractère administratif et politique²²⁵ depuis les années 2000. Il s'agit notamment des plans pluriannuels adoptés en conseil des ministres et qui engagent des programmes à caractère économique et social tout en récapitulant les autorisations de programme et les opérations en capital pour la durée envisagée²²⁶. Ces « plans » relèvent de la sphère administrative et politique et ne sont donc pas validés par le droit.

Enfin, paradoxalement, cette masse budgétaire est de plus en plus soutenue par une réglementation spéciale et décrit le socle sur lequel sont bâties les perspectives même de la croissance économique et partant du développement du pays²²⁷.

224- Cf. article 6 de la loi 90-21 du 15 août 1990 relative aux principes généraux de la comptabilité publique.

225- Il s'agit, en fait, des documents d'engagement politique dont les impacts économiques et financiers sont importants.

226- Sur l'importance de ces plans pluriannuels, cf. l'annexe relative aux « autorisations budgétaires » pour les différentes périodes quinquennales. En fait, l'annexe restitue les autorisations de programme d'investissements sectoriels et les crédits afférents aux opérations en capital pour les périodes considérées.

227- Sur cet aspect, nous renvoyons encore à l'annexe déjà signalée.

La mise en place d'un cadre juridique stable pour les dépenses d'équipement de l'Etat suppose en principe une sorte de pérennité de la ressource « correspondante », à savoir la fiscalité pétrolière ou les différentes formes de création de richesses génératrices de ressources fiscales "ordinaires" suffisantes et constantes. Mais, nous sommes, là, en présence d'un défi qui relativise en fait toute forme de stabilité juridique, budgétaire ou encore institutionnelle.