

Le mode de formulation du droit dans le domaine des finances publiques.

The Mode of Formulation of Law in the Field of Public Finance.

Professeur Bouara Mohamed Tahar

Faculté de droit - Université d'Alger 1

tbouara@yahoo.fr

Date de soumission : 19/01/2023. Date d'acceptation final :14/02/2023. Date de publication : février 2023

Résumé :

Soixante ans après l'indépendance du pays, il est apparu utile de retracer l'évolution qui a caractérisé la matière budgétaire et financière en droit public algérien.

Les enseignements au plan du droit ont été féconds. Le mode de formulation juridique a pris plusieurs formes. Il a été notamment marqué par des approches incertaines. Globalement, le caractère fonctionnel des finances publiques a largement prévalu sur les différentes conceptions mise en œuvre.

Les approches de réformes entreprises notamment après l'adoption de la Constitution de 1996 à nos jours, sont apparues intéressantes et restituent au plan du droit des perspectives prometteuses. L'adoption de la LOLF de septembre 2018 décrit bien les velléités d'émancipation du droit dans le domaine des finances publiques.

Mots clés : La matière budgétaire, financière, droit algérien.

Abstract:

Sixty years after the country's independence, it seems useful to retrace the evolution that has characterized budgetary and financial matters in Algerian public law.

The legal lessons were fruitful. The mode of legal formulation took several forms. It was marked in particular by uncertain approaches. Overall, the functional nature of public finances has largely prevailed over the different designs implemented.

The reform approaches undertaken, in particular after the adoption of the Constitution from 1996 to the present day, have appeared interesting and restore promising prospects in terms of law. The adoption of the LOLF in September 2018 describes well the desire for emancipation from the law in the field of public finances.

Keywords: Budgetary, financial, Algerian law

Auteur correspondant : Bouara Mohamed Tahar

Introduction :

Les soixante ans (60) qui ont jalonné l'évolution du pays depuis l'indépendance restituent dans le domaine des finances publiques, domaine de souveraineté par nature, un mode de formulation juridique qui mérite d'être rapporté pour tenter d'en tirer les enseignements majeurs. Dit autrement, la présente étude a pour objet de recenser et d'analyser les principaux traits ou caractères qui ont marqué et qui influencent encore les finances publiques algériennes.

Plus prosaïquement, l'étude en question s'intéresse aux différentes tentatives de mise en œuvre des principes et des règles de droit dans le domaine des finances publiques. En fait, il s'agit surtout de montrer la place que ces principes ou règles ont occupé dans le processus de construction du droit public financier algérien. A cela s'ajoute, évidemment, l'intérêt particulier que suscitent encore ces principes et/ou règles dans le processus de réforme du code budgétaire de l'Etat. En somme, le but est simple et légitime à la fois lorsqu'on admet que les finances publiques sont fondamentalement d'essence politique¹.

S'agissant d'un domaine classique de l'Etat moderne, les finances publiques ont relevé de manière générale des attributions parlementaires et ont surtout été marquées par le système représentatif dans ses différents modes d'expression politique. Au sens historique on peut même dire qu'elles sont à l'origine de l'Etat moderne. Comme le souligne la doctrine « les finances publiques fondent la substance des pouvoirs politiques et ... constituent... un instrument privilégié d'analyse et de création des institutions. Elles ont d'ailleurs à plusieurs reprises dans l'histoire joué un rôle majeur dans le processus de formation et de transformation de l'Etat, se situant ainsi à l'origine de la démocratie² ». De nos jours, ces observations liminaires sont largement admises par la doctrine tant au plan philosophique qu'au plan historique. Tout comme il est généralement admis que les finances publiques ont évolué au grès du développement du rôle et des missions de l'Etat ; elles ont ainsi connu des mutations importantes. A ce sujet, il est clair que ne seront déclinées, et de manière sommaire, que les principales mutations qui ont affecté, directement ou indirectement, les finances publiques durant leur évolution.

En substance, on retiendra que ces mutations ont conduit à un double mouvement qui a marqué la conception et l'étude même des finances publiques.

Le premier mouvement a touché la sphère politique et institutionnelle. Il a conduit notamment à la limitation et à l'affaiblissement des pouvoirs des institutions parlementaires.

Ce constat, établi de manière unanime, ne souffre d'aucune ambiguïté : il s'agit bien d'une période qui a conduit à "l'effacement" des institutions parlementaires. Le domaine budgétaire et financier en a subi les contrecoups essentiels. Ce sont là, les traits marquants durant la longue période appelée communément « la période de l'interventionnisme de l'Etat ». Il en est résulté une sorte d'instrumentalisation des finances publiques qui ne dit pas son nom³. Dans le domaine, objet de notre préoccupation, on retiendra surtout le phénomène que décrit bien l'une des caractéristiques de la discrétion du droit à l'endroit des politiques budgétaires⁴ : le long silence du droit a nourri le deuxième mouvement qui a influencé l'étude des finances publiques⁵.

Le deuxième mouvement est perceptible au niveau de la sphère académique et scientifique, lieu de production du savoir et de la transmission des connaissances. De manière générale, dans ce périmètre, les finances publiques sont devenues l'apanage des sciences économiques et des sciences financières sous leur forme instrumentale ou tout simplement fonctionnelle. Dès lors, l'approche juridique, dominante à l'origine, a cédé le terrain à d'autres approches notamment économiques et financières⁶. Ces dernières ont également marqué la perception des finances publiques à la faveur du

phénomène de l'interventionnisme de la puissance publique et de la conception socialiste de l'Etat et de la société⁷. En termes d'implication, on retiendra, de manière générale, que l'enseignement des finances publiques a été surtout centré sur les préoccupations économiques et sociales. Cette perception a résulté évidemment de l'évolution du rôle de l'Etat⁸. Pris sous un autre angle, cette perception a aussi contribué à une sorte de « déclassement » de l'enseignement des finances publiques par rapport à leur objet essentiel. Les fondements théoriques se sont ramollis et le bel ouvrage bâti autour de l'autorisation financière s'est « affaibli ». Toutefois, on n'omettra pas de souligner que la signification de ces mutations restituait au plan du droit un processus implicite de « réforme de l'Etat » qui ne dit pas son nom⁹.

Depuis lors, l'évolution en la matière a conduit à une sorte de renversement de problématique qu'on peut décrire comme suit : on a, en effet, observé une emprise progressive du droit dans le domaine des finances publiques à la faveur de l'évolution institutionnelle qui a touché l'organisation et le fonctionnement de l'Etat. L'emprise dont il s'agit s'est formée progressivement autour d'un système de contrôle et de surveillance, apanage des régimes démocratiques. En fait, il s'agit d'une véritable amorce du retour du droit dans le domaine des finances publiques¹⁰.

Qu'en est-il des finances publiques algériennes ?

La restitution à grands traits du mode de formulation juridique en matière budgétaire et financière est apparue nécessaire au plan historique pour tenter d'apporter une appréciation sur l'état du droit positif ou encore sur l'activité normative des pouvoirs publics dans le domaine qui nous préoccupe. La perspective consiste aussi à dresser de manière modeste un « état de la connaissance » du droit budgétaire et financier qui résulte du système politique algérien. Pour ce faire, deux niveaux d'analyses ont été retenus.

Le premier niveau d'analyse va tenter de restituer les principales incertitudes qui ont caractérisé le mode de formulation juridique de la matière budgétaire et financières durant une longue période¹¹.

En revanche, le deuxième niveau d'analyse va s'intéresser aux approches de réformes entreprises notamment après l'adoption de la Constitution de 1996 à nos jours, la LOLF de septembre 2018 comprise¹².

Section I : Les incertitudes du mode de formulation juridique en matière budgétaire et financière.

Dès l'indépendance du pays, on notera l'apparition des premiers traits qui ont caractérisé le mode de formulation du droit en matière budgétaire et financière ; ces traits ont restitué un processus de rupture inachevé avec le droit antérieur. Le mode de formulation juridique va révéler les approches incertaines de la matière budgétaire et financière (A). Par la suite, et en dépit d'une production normative importante et laborieuse à la fois, le mode de formulation adopté ne dissipera pas les incertitudes résultant d'un système en crise (B).

A) Les approches incertaines

Dans un premier temps, et en l'absence de fondements précis, les finances publiques algériennes ont été confrontées à la question du droit antérieur. Dans ce cadre, les finances publiques perdront leur signification politique pour revêtir un sens fonctionnel (1). Dans un deuxième temps, et à l'appui de supports constitutionnels de type socialiste, l'activité normative dans le domaine budgétaire et financier va décrire un mode d'élaboration juridique important et incomplet à la fois¹³ (2).

1- Les finances publiques à l'épreuve du droit antérieur : l'émergence du sens fonctionnel

Dans le domaine budgétaire, le processus de rupture avec le droit antérieur s'est enclenché dès 1962 avec l'élaboration et l'adoption de la première loi de finances de l'Etat algérien. Très vite le texte budgétaire épousera la dénomination de « *lois de finances de l'Etat algérien* ». La rupture dans l'appellation traduit bien les attributs découlant de la souveraineté recouvrée. Par ailleurs, l'adoption du texte décrit aussi la compétence exclusive de l'Assemblée Nationale Constituante dans le domaine budgétaire et financier. L'amorce de la rupture dont il s'agit renvoie à la première manifestation de la notion de l'autorisation financière en droit algérien. Dès lors, la première loi de finances de l'Etat algérien s'apprécie par rapport à une ordonnance de l'exécutif provisoire et surtout par rapport au droit français dans sa double acception¹⁴.

En fait, les premières années de l'indépendance vont « restituer » une problématique qui va décrire une sorte de « confrontation » au droit antérieur. Et pour cause, dans le domaine qui nous intéresse, la loi du 31 décembre 1962 n'a pas suggéré une solution facile¹⁵. Le problème d'identification du droit applicable a surgi et a suscité la réflexion¹⁶. L'expression « législation en vigueur » reste largement indéfinie. On peut, en effet, l'interpréter de plusieurs manières. Elle peut viser le droit qui a régi les finances de l'Algérie coloniale. Elle peut également évoquer le droit qui régit la France métropolitaine en matière budgétaire et financière. Elle peut, enfin, concerner tout simplement le droit français pris dans son ensemble et qui a trait à la matière budgétaire et financière. La loi du 31 décembre 1962 n'apporte pas donc de solution précise ; elle s'est contentée simplement d'assortir la reconduction du droit en vigueur selon les conditions énoncées¹⁷.

En première lieu, on peut déjà affirmer que les textes coloniaux en matière budgétaire et financière tombent de manière frontale sous le coup des dispositions législatives empêchant la reconduction de la législation antérieure. Ceci est d'autant plus vrai lorsqu'on considère le domaine budgétaire et financier comme un domaine de souveraineté. En effet, il est difficile d'envisager l'application d'un droit de nature coloniale dans les matières qui restituent le mieux les aspects liés à la souveraineté. En réalité, la référence au droit antérieur qui résulte de la loi du 31 décembre 1962 s'analyse de manière différente en matière budgétaire et financière. En tout cas, il est apparu nécessaire d'opérer une distinction entre le droit applicable à la colonie et le cadre d'inspiration juridique du législateur.

L'examen des premières lois de finances algériennes a permis de repérer les indices ou empreintes qui rappellent le "droit budgétaire" qui était applicable pendant l'occupation de l'Algérie. L'absence de vigilance dans le contrôle de la rédaction et de l'élaboration des textes peut s'expliquer par deux raisons essentielles : la haute fonction publique algérienne n'est pas encore bien étoffée, et la structure du secrétariat général du Gouvernement n'est pas encore bien organisée.

S'agissant, en deuxième lieu, de l'ordonnance française du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, celle-ci est de fait hors contexte et ne pouvait donc constituer une préoccupation aux yeux des pouvoirs publics algériens.

En effet, on est loin des préoccupations de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et de la portée qui résulte particulièrement du contenu dudit texte. Nous citons à titre d'exemple, la présentation des lois de finances algériennes qui est de manière manifeste différente de celle qui résulte du droit applicable à la métropole, c'est à dire à l'Etat français soumis aux dispositions de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959¹⁸. En fait, le dispositif budgétaire et financier qui résulte

du texte organique français ne pouvait pas constituer le droit applicable en Algérie pour les raisons suivantes :

- le texte de l'ordonnance de 1959 était récent par rapport à la période considérée. La pratique budgétaire observée à la veille de l'indépendance ne s'est pas inscrite dans une mise en œuvre du texte organique français¹⁹. Il en est de même pour celle qui a été enregistrée après 1962.
- l'objectif du texte français s'est inscrit dans une réforme constitutionnelle qui a abouti au parlementarisme rationalisé. Or, cette réforme a été provoquée, entre autres, par la guerre d'Algérie. Pour la période considérée, les hommes politiques algériens étaient plutôt favorables pour un régime d'Assemblée. Ils voyaient d'ailleurs d'un mauvais œil toute forme de limitations constitutionnelles et/ou organiques aux compétences législatives.
- l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 faisait partie « intégrante » de la Constitution française de 1958 ; d'ailleurs, la jurisprudence du Conseil constitutionnel s'est prononcée très tôt sur la conformité des lois de finances à l'ordonnance organique du 2 janvier 1959²⁰. Dès lors, un texte d'une telle nature et qui gouverne de surcroît les finances de l'Etat français est de toute évidence contraire à la souveraineté nationale selon les termes mêmes de la loi du 31 décembre 1962. Cette constatation est évidente même si les premières lois de finances algériennes ne se sont pas écartées de manière sensible du cadre budgétaire qui se dégage du droit antérieur qui était applicable en Algérie. En fait, on notera des formes de reconduction de type fonctionnel résultant davantage de l'activité de l'administration financière et des « méthodes » de travail héritées dans une matière qui se prête difficilement à des changements relevant d'autres conceptions, par exemple ²¹.

En dépit de cette « emprise », il est intéressant de se pencher sur les sources matérielles que constituent notamment les travaux parlementaires et qui sont consignées dans les journaux officiels des débats de l'Assemblée Nationale Constituante et, après, de l'Assemblée Nationale. Une véritable conception libérale des finances publiques a émergé au niveau de l'hémicycle mais qui a été vite mise de côté à la suite des événements du 19 juin 1965. Mais cela n'a pas entraîné pour autant une rupture intégrale avec le droit antérieur.

Sur le plan réglementaire, et en l'absence d'un code de comptabilité publique, on citera notamment quelques textes nationaux épars qui montrent bien l'inspiration en la matière :

Le décret de 1963 sur l'organisation du ministère des finances ;

Le décret de 1964 sur le contrôle financier (contrôle préalable des dépenses engagées) ;

Les décrets de 1965 sur les attributions et la responsabilité des comptables publics.

Mais, par la suite, et dans le cadre du régime de l'ordonnance du 10 juillet 1965 portant constitution du Gouvernement, on notera les apports d'un droit formel et provisoire résultant des dispositions permanentes de l'ordonnance n° 65-320 du 32 décembre 1965 portant loi de finances pour 1966²².

Cet apport exprime bien le souci du législateur de faire de cette « codification budgétaire » un substitut provisoire au droit antérieur. Les dispositions permanentes tendant à l'encadrement des finances publiques sont à cet égard appréciables, mêmes si elles demeurent insuffisantes. D'une certaine manière, ces dispositions dénotent un effort d'élaboration et traduisent une préoccupation que l'on peut considérer comme légitime et louable à la fois²³. La volonté d'énoncer une codification budgétaire et financière dans un texte législatif particulier est significative du rejet du droit antérieur.

Au nombre des dispositions permanentes de l'ordonnance 65-320, le législateur algérien a énoncé l'adoption future d'un texte à caractère législatif qui viendrait déterminer le mode de présentation des lois de finances. L'article 6 sixties souligne que : « Jusqu'à la promulgation d'un texte législatif déterminant le mode de présentation des lois de finances, les opérations des comptes spéciaux du trésor seront prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général... ».

Le législateur a fait ainsi référence à un instrument juridique connu en droit public français sous le vocable de "loi organique" et qui a pour objet spécial la détermination du régime juridique des finances de l'Etat.

L'apport résulte aussi d'une définition de la loi de finances de l'année²⁴ : « A compter du 1^{er} janvier 1967, la loi de finances déterminera la nature et le montant de l'ensemble des charges et des ressources de l'Etat, ainsi que l'équilibre financier qui en résulte ». L'alinéa 2 détermine de manière limitative les catégories d'opérations financières qui seront autorisées par la loi de finances de l'année²⁵. L'article 6 consacre une conception classique des finances publiques. Il s'agit notamment de la règle de l'équilibre financier²⁶.

Cependant, la définition algérienne évoque faussement le côté classique qui tient notamment à la consécration du principe de l'équilibre financier. Le texte de l'ordonnance consacre une série de comptes et d'opérations financières qui sont loin de rappeler une conception classique et réduite des ressources et des charges. Les groupes d'opérations financières prévues par l'article 6 quater se prêtent parfaitement à une comparaison avec la conception moderne et interventionniste des finances publiques.

L'alinéa 2 de l'article 6 quater de l'ordonnance 65-320 détermine le contenu financier des lois de finances. Ce contenu restitue sous une forme particulière l'action financière de l'Etat qui traduit des potentialités intéressantes. D'abord, cette action financière n'est par sujette aux limites classiques.

Ensuite, les opérations de trésorerie retiennent l'attention. Le législateur semble leur accorder une importance particulière. Elles sont destinées en grande partie au financement de l'économie.

Les ordonnances portant loi de finances vont donc avoir pour objet d'autoriser les ressources et les charges de l'Etat, d'édicter des normes et des règles budgétaires et financières et de traduire les choix politiques et économiques du gouvernement.

L'exigence législative de l'équilibre n'est donc pas adaptée pour un Etat qui fait du développement économique et du socialisme une option politique et économique. En réalité, cette première période décrira un mode de formulation épars qui va être progressivement complété et/ou dépassé par un droit purement fonctionnel (2).

2- L'émergence d'un droit fonctionnel autour de la prévalence du Plan, acte normatif.

D'abord, à partir de 1970, on notera le dépassement des aspects formels introduits par l'ordonnance 65-320 au profit d'une perspective matérielle. C'est les débuts d'un droit « composite » dont le but fonctionnel devient apparent et évident.

Il s'agit surtout d'une période qui va restituer la première réforme financière sous la tutelle du Plan. Cette réforme a été mis en œuvre pour la première fois par l'ordonnance 70-93 du 31 décembre 1970 portant loi de finances pour 1971, à l'occasion du lancement du premier plan quadriennal. On retiendra notamment :

la place et rôle du Trésor, l'intégration du système bancaire dans le mode de financement public des entreprises du secteur socialiste, la détermination matérielle du budget général de l'Etat, l'émergence de la dualité entre le Ministère des finances et l'administration du plan²⁷, et la distinction entre investissements à caractère définitif et investissements à caractère temporaires. Les autorisations financières seront notifiées par voie d'autorisation de programme mais seront dépourvues du caractère législatif²⁸. Le poids de l'administration économique du plan va naturellement s'amplifier dans le domaine des finances publiques.

Par la suite, on notera l'abrogation du droit antérieur intervenu à la veille de la Constitution de 1976 en vertu des dispositions de l'ordonnance n° 73-29 du 5 juillet 1973²⁹ et ses conséquences sur les finances publiques.

Les implications du dépassement des aspects formels

Globalement on notera l'émergence d'une sorte de droit matériel qui paraît plus adaptée à la conception socialiste. Dans ce cadre, les notions ou instruments classiques et libérales seront intégrés dans la perspective d'un droit de type matériel.

La portée de l'ordonnance 65-320 va se résumer à son dépassement. Ce sont donc les aspects matériels qui vont participer à la « qualification juridique » des notions financières. A titre d'exemple une nouvelle définition de la loi de finances va émerger des ordonnances législatives portant lois de finances. Cette définition résulte implicitement du contenu des ordonnances portant loi de finances. La définition matérielle qui en résulte sera en phase avec la prévalence de la planification économique et sociale de type impératif. C'est la mise sous-tutelle des lois de finances³⁰.

C'est aussi la validation des préoccupations économiques et sociales des finances publiques, aidées en cela par la doctrine socialiste et le mouvement des pays en développement (s'agissant notamment de la cohésion sociale, de l'équilibre régional et de l'émancipation des populations en termes d'objectifs).

D'un point de vue institutionnel, l'administration économique s'étoffe et s'offre un instrument d'encadrement plus adapté, en l'espèce le Plan quadriennal qui se trouve renforcé avec des notions issues de la conception libérale. Il s'agit notamment des autorisations de programmes.

Le contenu matériel des ordonnances portant lois de finances :

On notera la présence d'un bloc classique à côté d'un bloc nouveau. Globalement le bloc classique s'appuie sur les comptes connus en droit budgétaire : le Budget Général de l'Etat, les Budgets Annexes et les Comptes Spéciaux du Trésor qui se caractérisent par les opérations permanentes regroupant les opérations à caractère définitif et les opérations à caractère temporel. En revanche, les opérations de trésorerie³¹ seront intégrées davantage dans le bloc nouveau qui se caractérise notamment par les autorisations de financement des investissements planifiés du secteur socialiste. Elles seront regroupées et réparties dans un état législatif « D » par secteur économique³² à côté d'un état législatif A' qui a longtemps constitué un segment plus virtuel que réel³³.

Globalement, le dépassement de l'ordonnance 65-320 va être validé par le choix de la planification impérative à partir du 1^{er} plan quadriennal (1970-1973).

La question de l'équilibre va être réglée à travers l'élaboration et l'adoption du Plan. En effet, la détermination des conditions de l'équilibre économique et financier va relever du Plan quadriennal et du plan annuel, acte d'exécution du plan pluriannuel. Les ordonnances portant lois de finances s'apprécient surtout comme des instruments d'exécution notamment des programmes économiques

et sociaux. Cependant le « bloc » classique décrira toujours les autorisations traditionnelles dont la gestion relèvera du ministère des finances et de l'administration financière en termes d'exécution.

Le dépassement des aspects formels va être conforté aussi par les mesures législatives qui vont aboutir à l'abrogation de la législation française reconduite en 1962. Ces mesures seront prises à la veille de l'adoption de la charte nationale et de la Constitution de 1976. Par ailleurs, on notera l'absence prolongée d'un régime de comptabilité publique et surtout d'un cadre juridique propre aux lois de finances, promis par les dispositions de l'ordonnance de 1965. L'abrogation de la législation reconduite en 1962 à partir de 1975 constitue-t-elle l'acte préparatoire du renouveau constitutionnel promis ? Si l'on observe la matière fiscale, tout porte à croire que l'on se dirige vers un remplacement cohérent avant même l'adoption de la charte nationale de 1976 et de la nouvelle Constitution de la même année.

Mais les deux années prévues pour l'élaboration d'un droit national par la commission nationale de législation³⁴ prévue à cet effet n'ont pas « abouti » dans le domaine budgétaire et financier, à l'exception de la matière fiscale.

Une sorte de « cohérence juridique » a été réalisée à travers l'élaboration des codes fiscaux³⁵. En fait, il s'agit d'une véritable codification du droit fiscal³⁶. En revanche, en matière budgétaire il a fallu attendre l'adoption des nouveaux supports constitutionnels. En effet, c'est le renouveau constitutionnel de 1976 qui va conduire à une activité normative importante et incomplète à la fois (3).

3- les nouveaux supports d'un mode d'élaboration juridique important et incomplet

Comme on le sait, le domaine des finances publiques sera plus au moins « intégré » à travers l'élaboration de deux textes importants adoptés par référendum en 1976. Il s'agit de la Charte Nationale et de la Constitution de la même année. Ces textes vont constituer les supports juridiques et politiques du régime algérien et de l'option socialiste.

La Charte Nationale retrace quelques passages qui s'apparentent à des mesures précises et qui doivent être matérialisées au plan normatif³⁷. Les dispositions de la charte nationale sont rédigées dans un style qui s'inscrit dans une doctrine de type socialiste³⁸. Elle justifie aussi l'institutionnalisation de la fonction constitutionnelle de contrôle³⁹. Cependant, la formulation reste tout de même largement diluée dans le discours qui fait une large part à la notion de « morale socialiste ». Mais, l'examen de la Charte Nationale ne fait ressortir aucun passage lié directement ou indirectement à un quelconque régime susceptible d'encadrer le domaine budgétaire et financier⁴⁰. Celui-ci n'est jamais cité en tant que tel. Cela se comprend dans la mesure où la Charte Nationale est avant tout une source idéologique pour le socialisme algérien. En revanche, l'évocation du contrôle public en matière financière suppose avant tout un but précis et une préoccupation permanente. Il s'agit de la préservation et du respect de la légalité budgétaire et financière. En principe, ce but et ce souci commandent l'existence préalable d'un régime budgétaire et financier stable s'articulant sur un ensemble de principes et de règles de présentation et d'exécution⁴¹.

Or, le mode d'élaboration juridique semble avoir laissé la question du régime en suspens.

Pourtant, comme on le sait, le renouveau constitutionnel de 1976 s'apprécie par rapport aux engagements politiques tenus par le passé. En effet, il est généralement admis que ce renouveau constitue le couronnement institutionnel du régime politique "issu" du 19 juin 1965. Dès lors, les compétences parlementaires en matière financière s'analysent, en principe, par rapport à ces engagements. L'adoption de Constitutions offre toujours une opportunité privilégiée pour

comprendre le processus de production des normes budgétaires et financières. L'étude des compétences financières et des notions y afférentes permettent d'apprécier les intentions du constituant. En tout cas, le renouveau constitutionnel de 1976 s'est inscrit, du moins formellement, dans la conception bien établie des « pouvoirs financiers » du Parlement. Globalement, le renouveau constitutionnel va restituer à la sphère du droit ses techniques et ses mécanismes de formulation. En ce sens, le mode d'élaboration du droit dans le domaine budgétaire et financier va évoluer et tenter de s'imposer.

Le constituant a introduit une répartition matérielle entre le domaine de la loi et celui du règlement. Cette répartition apparaît plus « élaborée » que celle qui a prévalu par le passé. L'irruption des techniques juridiques issues du droit français et du droit libéral dans le texte constitutionnel algérien place la fonction législative de l'A.P.N. dans une position qui rappelle les limitations des pouvoirs parlementaires. En fait, les techniques juridiques de type libéral vont être mises au service de la révolution socialiste.

L'article 151 de la constitution systématise la compétence d'attribution de la loi. L'énoncé de la compétence financière est donc une conséquence logique du renouveau constitutionnel. L'article 151 précise dans un ordre significatif, la compétence de la loi en matière d'adoption du plan de développement⁴² et du budget. Deux compétences importantes dans le système politique et économique algérien au regard des objectifs et des principes déterminés par le Constituant⁴³. En outre, l'article 151 prévoit aussi la compétence législative en matière fiscale et parafiscale tout en précisant les autres aspects liés directement ou indirectement à la matière financière et qui doivent relever du domaine de la loi. Sont ainsi consignés les contours de la matière financière et son corollaire la compétence parlementaire. Enfin, il faut souligner que la constitution algérienne de 1976 renvoie également à d'autres dispositions le soin de préciser et de compléter le domaine législatif. La lecture de la Constitution fait ressortir ainsi un domaine législatif plus étendu qu'il ne paraît. Le renouveau constitutionnel de 1976 va constituer le point de départ d'un processus de codification dans le domaine budgétaire et financier. Ce processus est intéressant à souligner puisqu'il va renouer avec le formalisme juridique. En effet, le mode d'élaboration juridique qui sera mis en œuvre à travers l'exercice des compétences normatives va tenter de s'émanciper dans une phase de stabilité politique.

En premier lieu, on notera la validation du système financier introduit par la réforme de 1971. En deuxième lieu, on retiendra une production normative intéressante dans le domaine budgétaire et financier dont l'appréciation reste quelque peu incohérente au regard du droit.

a - La prise en charge du système financier introduit par la réforme de 1971.

La validation des aspects matériels de droit sont largement validés à travers la charte nationale et la Constitution de 1976. A l'examen, le renouveau constitutionnel va « prendre en charge » entièrement les innovations financières introduites par l'ordonnance 70-93 du 31 décembre 1970 portant loi de finances pour 1971, à l'occasion du lancement du premier plan quadriennal⁴⁴.

Globalement la place des finances publiques restera subordonnée à la norme/Plan. Dès lors, les dispositions relatives aux modalités de financement des investissements planifiés des entreprises selon les principes arrêtés par la réforme de 1971 sont reconduites par les lois de finances. Ces dispositions traduisent l'autorisation législative qui est donnée chaque année par la loi de finances pour le financement des investissements planifiés des entreprises publiques. Il s'agit donc d'une autorisation spéciale qui concerne le recours aux ressources de trésorerie.

Le domaine budgétaire et financier, longtemps indéterminé et éclaté, va connaître un certain nombre de changements qui vont conduire à une sorte de remise en ordre juridique. Mais le mode

d'élaboration législatif et réglementaire⁴⁵ va s'enclencher d'une manière plus ou moins tardive⁴⁶. L'élaboration des textes va s'étaler sur une période de huit ans après l'adoption de la constitution de 1976. C'est aussi une période qui va confirmer la conception interventionniste des finances publiques algériennes.

En dépit d'une production normative intéressante, la question du régime des lois de finances n'a pas constitué une préoccupation juridique tant au plan budgétaire et financier qu'au plan de la comptabilité publique. En revanche, on notera une mise en œuvre juridique qui touchera les aspects qui relèvent du contrôle public des fonds publics

b - La production normative en matière budgétaire et financière

L'activité des pouvoirs publics s'est inscrite dans la prévalence des modalités de contrôle financier, justifiée certainement par l'ampleur des moyens engagés dans les différents secteurs de la vie économique et sociale et que les plans prévoient dans le cadre des perspectives de développement. Une préoccupation du régime va s'imposer à travers l'élaboration d'un texte spécial relatif aux lois de finances en 1984.

L'élaboration et l'adoption des textes sur le contrôle public des fonds publics.

Un décalage surprenant s'est produit à travers l'activité normative dans le domaine financier⁴⁷. Alors que les travaux parlementaires décrivaient surtout une préoccupation de régime des lois de finances et de règles de comptabilité publics, les pouvoirs publics se sont attelés à élaborer les textes relatifs au contrôle public des fonds publics. En somme, on a assisté à un véritable contrepied en la matière. Les principaux textes sur le contrôle ont été publiés dans un seul numéro du journal officiel, J.O.R.A., n° 10 du 4 mars 1980. Il s'agit des textes suivants :

Loi n° 80-04 du 1er mars 1980 relative à l'exercice de la fonction de contrôle par l'Assemblée populaire nationale ;

Loi n° 80-05 du 1er Mars 1980 relative à la fonction de contrôle par la Cour des comptes ;

Le décret n° 80-53 du 1er mars 1980 portant création de l'inspection générale des finances. En outre, il est utile de signaler que la première loi de règlement budgétaire a été adoptée juste avant les textes sur le contrôle⁴⁸.

C'est la loi de finances pour 1983 qui va tenter de remettre les choses à l'endroit et révéler l'intérêt d'un régime juridique pour les lois de finances. Elle renoue avec l'objet de l'ordonnance n° 65-320 portant lois de finances pour 1966 et rappelle l'intérêt d'un texte spécial pour fixer le régime des lois de finances⁴⁹. La loi de finances pour 1983 fait donc la jonction et joue le rôle de source formelle de droit en matière budgétaire et financière.

L'élaboration d'un texte spécial en 1984.

Lorsqu'on se penche de près sur travaux parlementaires, il apparaît que la loi-84-17 du 7 juillet 1984 constitue une sorte de conquête parlementaire en raison d'une revendication persistante des députés durant deux législatures. Elle résulte aussi de l'apport précité de la loi de finances pour 1983. Enfin, l'une des raisons se trouve confinée dans une « culture juridique » qui a longtemps considéré l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances comme un texte de référence en droit algérien ou encore comme un texte reconduit par la loi de 1962⁵⁰.

En substance, la revendication parlementaire a pris la forme d'un projet de loi qui s'apprécie par rapport aux dispositions permanentes de deux lois de finances qui ont joué le rôle de sources de droit en matière de régime juridique des lois de finances⁵¹.

Par ailleurs, il n'est pas inutile de souligner le caractère et la nature politique des finances publiques qui ont résulté des débats budgétaires. Une sorte de « confrontation » entre les membres de l'APN et du gouvernement a constitué un facteur pertinent qui a participé à l'exigence de l'adoption d'un spécial relatif au régime des finances de l'Etat. En dépit de l'unité du pouvoir d'Etat et du principe du parti unique, les principes et règles budgétaires, évoqués lors des débats parlementaires, ont « servi », d'une certaine manière, comme instruments de contrôle politique ; le texte adopté décrivait ainsi les formes d'instrumentalisation des notions libérales.

D'un point de vue formel, la loi n°84-17 relative aux lois de finances est une loi ordinaire. Mais d'un point de vue matériel, elle se rapproche de l'objet des lois organiques⁵².

A l'examen, et au bout du compte, elle constitue un dosage entre des notions de conceptions différentes (libérale et socialiste).

Du point de vue du régime juridique, on notera notamment l'absence de détermination de la notion de budget de l'Etat dans la déclinaison des comptes et l'incohérence de la structure financière adoptée. L'absence du compte budget de l'Etat laissera la question de l'inventaire des opérations financières en suspens. Il en résultera une sorte de dispersion des opérations financières⁵³.

Globalement on retiendra aussi l'absence de dispositions propres à l'équilibre budgétaire et financier. Néanmoins, le texte spécial précise bien que « les conditions de l'équilibre budgétaire et financier relèvent des dispositions du Plan »⁵⁴. La structure et l'objet des lois de finances resteront indéterminés.

Enfin, l'absence des instruments budgétaires liés à la pluri annualité (il s'agit notamment des AP) signifie qu'ils relèvent toujours du domaine administratif et/ou infra-réglementaire.

Durant cette période, l'adoption des lois de règlements budgétaires⁵⁵ connaîtra une interruption qui prendra la forme d'une éclipse prolongée dans une période qui va révéler aussi les incertitudes d'un mode de formulation juridique qui va résulter d'un système en crise (B).

B - l'émergence d'un mode de formulation de crise (dans le domaine budgétaire et financier)

A la vielle de la Constitution de 1989, on notera l'apparition d'un train de mesures législatives qui prendront le nom de « réformes économiques ». Celles-ci sont intervenues dans le contexte de crise qui s'est manifesté à partir de l'année 1986 notamment. Dans le domaine qui nous préoccupe, il est utile de souligner une observation importante que l'on peut formuler comme suit :

Le domaine budgétaire et financier a été saisi seulement sous l'angle de son impact et de ses incidences sur la vie économique et sociale. Le législateur ne s'est pas attaché à une œuvre de clarification du régime des lois de finances. Autrement dit, le mode de formulation juridique n'a pas abouti à une consécration de nouvelles notions budgétaires et financières. La perspective qui présageait la clarté et l'unité des opérations financières de l'Etat n'a pas eu lieu. En fait, le texte spécial relatif aux lois de finances va subir une « refonte » fragmentaire qui va s'étaler sous le régime de trois constitutions⁵⁶ (1°). Par contre, le régime de l'exécution des opérations financières et du contrôle public va constituer pour la première fois une préoccupation pertinente au plan du droit (2°).

1- Le particularisme du mode de formulation juridique résultant de la révision du texte spécial relatif aux lois de finances

Les premières modifications du texte spécial de 1984 sont intervenues à la veille de la Constitution libérale de 1989 ; elles s'apprécient surtout par rapport aux mesures de réformes qui ont été entreprises au double plan économique et politique. Le « régime » des lois de finances va ainsi « évoluer » en fonction des mutations économiques, politiques et institutionnelles qui ont marqué l'Etat algérien⁵⁷. En subissant l'impact des mesures de réformes, le texte spécial de 1984 annonçait une sorte de retour à la figure classique de l'autorisation financière.

Mais lorsqu'on se penche de près sur les modifications qui ont affecté le texte spécial relatif aux lois de finances, on constate que celles-ci sont restées largement prisonnières de l'approche économique des finances publiques. Dit autrement, la question du régime juridique des lois de finances n'a pas constitué une préoccupation claire en termes de perspectives. L'examen des différentes modifications qui ont touché le texte spécial (en 1988) confirme cette hypothèse. Le mode de formulation adopté décrit les formes de toilettage d'un texte dont le contenu composite est devenu encombrant. La deuxième modification, intervenu sous le régime de la Constitution de 1989 ne manquera pas de valider la formulation de crise. Le recours aux dispositions permanentes de loi de finances confirme dans une certaine mesure l'incertitude du mode de formulation juridique en question.

a - Le sens du toilettage du texte spécial relatif aux lois de finances

La révision du texte spécial de 1984, est intervenue sous le régime de la constitution de 1976 en même temps que les lois appelées « lois relatives à la réforme économique ». Cette appellation commode nous pousse ainsi à confronter les lois de finances aux réformes économiques. En constituant le point de départ du processus de modification de la loi 84-17 relative aux lois de finances, les mesures de réformes économiques vont influencer directement sur la matière budgétaire et financière. En effet, le mouvement de réforme entrepris par l'Etat va révéler d'emblée une prévalence économique qui va déteindre sur la matière budgétaire et financière⁵⁸.

Comme on le sait, les actes législatifs intervenus en 1988 ont été adoptés dans la même session parlementaire et sont consignés dans un seul numéro du journal officiel⁵⁹.

Ceux-ci épouseront dès le départ une forme juridique qui laissait penser que le législateur a entrepris un grand effort d'élaboration⁶⁰. Par contre, la loi 84-17 relative aux lois de finances a subi des modifications qui s'éloignent du mode d'élaboration juridique des textes : la prévalence économique a pris le pas sur le traitement homogène de la matière budgétaire et financière. En fait, la loi n° 88-05, modifiant et complétant la loi n° 84-17 relative aux lois de finances a été adoptée dans la précipitation. Elle vient en cinquième position dans l'ordre des lois publiées dans le journal officiel. Elle précède dans cet ordre, la dernière loi publiée et qui a également un objet financier⁶¹. La loi 88-05 s'apprécie dès lors par rapport aux textes qui la précèdent et notamment au texte relatif aux entreprises publiques économiques⁶². L'ordre de publication des textes dans le journal officiel suscite l'observation suivante : les textes de nature financière sont une conséquence directe des mesures de réforme prises au plan économique et tendant notamment à consacrer « l'autonomie » des entreprises publiques économiques⁶³.

En somme, la loi 88-05 du 12 janvier 1988 vise à « régir » davantage les nouveaux rapports entre la loi de finances et les entreprises publiques⁶⁴. L'objet de la loi 88-05 est donc circonscrit à une préoccupation qui répond à un besoin plus au moins précis. Le texte de loi qui nous intéresse « participe » à la mise en œuvre de la réforme économique⁶⁵. Aussi bien, il est loisible de constater

que les dispositions modifiées ou complétées ne poursuivent pas un but qui présage une clarification juridique des notions budgétaires et financières.

En fait, le mode opératoire choisi par le législateur poursuit un autre objectif : de manière presque détournée, c'est le système même des finances publiques qui se trouve remis en cause ; il s'agit évidemment de celui qui a été adopté, notamment en 1971. C'est ce système qui sera entièrement remanié.

En conséquence, le mode de formulation juridique « choisi » par le législateur traduit surtout une opération de toilettage de la loi 84-17 relative aux lois de finances.

Le mode opératoire vise à soustraire les dispositions ou les membres de dispositions relatives aux modalités de financement de l'économie en général et de l'entreprise publique en particulier. La mise en œuvre de la loi 88-05 donne quelques indications sur les contours de la nouvelle relation entre la loi de finances et l'entreprise publique économique⁶⁶. Certes, la loi n° 88-05 a introduit des dispositions nouvelles. Mais, les dispositions adjointes⁶⁷ ne doivent pas cacher l'objet principal de la loi 88-05 qui consiste à « instituer », selon un mode de formulation juridique particulier⁶⁸, une nouvelle relation entre la loi de finances et l'entreprise publique. La loi 88-05⁶⁹ ne vise donc pas directement et entièrement le régime des lois de finances. En fait, il s'agissait de mettre un terme à la "confusion" qui a été trop longtemps entretenue entre les finances de l'Etat et une grande partie des finances des entreprises publiques du secteur dit « socialiste »⁷⁰. La réforme du financement public de l'économie intervenu en 1971 a conduit à des déficits publics importants qui ont revêtu des formes diverses durant une longue période. Cette constatation a été rapportée aussi bien par la doctrine juridique qu'économique. Ceci dit, l'opération de toilettage a épousé des formes diverses. En premier lieu, le législateur s'est employé à remanier la définition de la loi de finances de l'année⁷¹. Sous une formulation incertaine, il a surtout tenté de réduire le contenu de la loi de finances de l'année. En deuxième lieu, le législateur s'est employé à supprimer toute mention ou référence aux entreprises publiques et aux opérations et investissements planifiés. Il en découle une opération de toilettage au sens précis du terme. Enfin, le législateur va procéder à l'abrogation de dispositions entières. Il s'agit alors d'une opération de toilettage qui a visé le démantèlement des principes essentiels de la réforme financière de 1971.

En somme, l'article 1^{er} 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 destinés aux équipements publics, ainsi que les dépenses en capital ». La nouvelle rédaction de l'article 3 qui résulte de la loi 88-05 ne fait plus référence au plan annuel de développement. 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" d'une contrainte particulière ; il s'agit des actes de planification.

En fait, l'article remanié a réduit le contenu de la loi de finances de l'année en excluant de son champ « les autorisations de financement des investissements planifiés des entreprises du secteur dit socialiste » qui étaient habituellement répartis par secteur dans l'état législatif « D » des lois de finances. Par ailleurs, la reformulation de l'article 3 a visé aussi un autre objectif, en introduisant la notion de *dépenses en capital* dans l'article 3⁷². 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 relation étant, entre autres, à l'origine de l'émergence des déficits excessifs⁷³.

Les autres dispositions modifiées visent à supprimer toute mention ou référence aux entreprises publiques et aux opérations ou investissements planifiés. Il s'agit des dispositions qui ont été « remaniées » en fonction des nouvelles préoccupations découlant de la séparation entre les finances de l'Etat et les finances des entreprises publiques. Les dispositions concernées sont les suivantes : les articles 20, 38, 40, 67, 76.

L'opération de toilettage prend ainsi un sens précis. Elle se vérifie surtout par le 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 et qui ont 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 des articles 41 et 42 s'analyse implicitement comme une clarification des modalités de financement des charges de l'Etat⁷⁴.

Il s'agit bien d'une amorce qui présage un processus de mutation de la loi de finances de l'année. En fait, c'est la perception même des finances publiques qui va relativement changer. Implicitement, il en découle une préoccupation d'équilibre des finances publiques, même si elle n'est pas formellement identifiée. L'équilibre des finances publiques était englobé et confondu dans une conception économique de type socialiste⁷⁵. Au bout du compte, le démantèlement des principes de la réforme financière de 1971 s'apprécie aussi comme une mesure qui s'inscrit dans une préoccupation d'équilibre des finances publiques.

Ainsi, la crise financière apparue notamment à partir de 1986 a révélé la fragilité du système des finances publiques algérien. Cette fragilité va commander la deuxième révision de la loi n°84-17 qui interviendra directement sous le régime de la Constitution de 1989.

b - La révision intervenue sous le régime de la Constitution de 1989.

La crise du système des finances publiques et la contrainte financière extérieure sont à l'origine des nouvelles dispositions issues de la révision intervenue sous le régime de la Constitution de 1989.

Si l'on se penche de près sur le mode de formulation juridique des textes, on découvre presque un renversement de problématique par rapport à la révision intervenue en 1988. En effet, le texte spécial relatif aux lois de finances a fait l'objet cette fois-ci d'une attention particulière ; sa révision traduit une sorte de cohérence juridique qui amène à penser que le législateur a entendu clarifier un aspect important du régime des lois de finances ; il s'agit de l'objet même des lois budgétaires. A l'inverse, et simultanément, c'est un texte de loi relatif à la matière économique qui va subir un toilettage selon une formulation surprenante. On s'est dès lors posé la question de savoir si le mode d'élaboration juridique adopté par le législateur de 1989 présageait le début d'emprise juridique sur le domaine des lois de finances ? Autrement dit, la perception économique de la loi de finances va-t-elle s'estomper au profit d'une approche juridique ? Mais l'analyse des dispositions modifiées et complétées entreprise à travers la pratique budgétaire n'a pas permis pas de tirer une réponse positive. Derrière les mesures liées à l'amélioration de la présentation du projet de loi de finances de l'année, se profilait une préoccupation liée à une contrainte financière particulière. Le démantèlement de la planification a confirmé cette hypothèse.

La révision des articles 67 et 68 par la loi n°89-24 modifiant et complétant la loi n°84-17.

La lecture des dispositions en question présageait une meilleure présentation du projet de loi de finances. A priori, il en est même résulté une forme de définition du projet de loi de finances. L'alinéa 1^{er} de l'article 67 disposait que : « le projet de loi de finances, ... est composé d'articles qui reprennent, sous une forme *explicite* les dispositions légales *nouvelles ou modifiées* ». L'alinéa du même article ajoute que : « le document portant projet de loi de finances, présenté dans une forme complète et dont le contenu permet un examen exhaustif, comprend deux parties distinctes... ».

Le 3^{ème} alinéa de l'article 67 a introduit une mesure nouvelle qui vise à réglementer de manière expresse l'objet même de la loi de finances⁷⁶. L'article 68 reprend les documents annexes nécessaires à l'information et au contrôle du parlement qui s'apprécient en principe de manière différente sous le régime de la constitution de 1989⁷⁷.

S'agissant de l'objet de la loi de finances de l'année.

Les prescriptions législatives liées au respect de l'objet des lois de finances visent à réglementer désormais le contenu de ces lois. Ces prescriptions peuvent avoir une portée importante en droit algérien, si l'on considère l'apport du Conseil constitutionnel ; elles s'apprécient surtout par rapport à cette nouvelle institution de contrôle de l'activité normative.

A l'examen, cela suppose que les dispositions qui seront prévues dans le projet de lois de finances doivent en principe revêtir exclusivement un caractère budgétaire et financier ou du moins avoir un rapport avec l'objet des lois de finances. Cela suppose aussi que seules les lois de finances peuvent comporter des dispositions financières qui engagent les finances publiques. La modification de l'article 67 signifie que le législateur a entendu tirer les enseignements de la pratique budgétaire et financière qui a prévalu par le passé. Cette pratique, contestable, a été marquée par l'intrusion et le développement croissant des dispositions étrangères aux finances publiques⁷⁸. Désormais, les prescriptions liées au respect de l'objet des lois de finances sont clairement énoncées par le législateur de 1989⁷⁹. Globalement ces prescriptions n'ont pas été suivies d'effets⁸⁰.

S'agissant de la modification de l'article 68 concernant les documents annexes nécessaires à l'information et au contrôle du Parlement.

La modification de l'article 68 de la loi 84-17 relative aux lois de finances s'apprécie de manière différente sous le régime de la Constitution de 1989. L'utilité de ces documents est plus effective dans un régime politique qui traduit à la fois la séparation des pouvoirs et le multipartisme politique. La production des documents annexes nécessaires à l'information et au contrôle du Parlement peut constituer à l'avenir une obligation juridique nouvelle. La gamme de ces documents n'est pas limitative : la pratique budgétaire peut tout aussi bien conduire à l'élargissement de ces documents. Dès lors, leur enrichissement régulier ainsi que leur variété peuvent améliorer la *présentation du projet de texte de loi soumis au vote de l'Assemblée*. En ce sens, on peut dire que la révision de la loi 84-17 relative aux lois de finances a introduit une exigence nouvelle en droit algérien.

En outre, l'article 68 nouveau a ajouté à la liste initiale une condition nouvelle qui est matérialisée par l'obligation de remise du document intitulé « projet de loi portant règlement budgétaire de l'exercice N-3 ». En substance, les dispositions modifiées et complétées introduisent les éléments susceptibles de conduire à une nouvelle définition du projet de loi de finances de l'année⁸¹.

Mais, à l'analyse, la modification du texte spécial, intervenue en 1989, visait davantage une préoccupation d'ordre financier liée à une contrainte précise. Il s'agit de la question cruciale des

moyens de paiements extérieurs qui se rapportent aux ressources en devises. L'évocation de ces ressources sous le vocable « d'équilibres financiers extérieurs » place la révision de la loi 84-17 relative aux lois de finances dans le contexte de crise économique et financière. Dès lors, la reformulation des articles 67 et 68 correspondait plus à une tentative de maîtrise des flux financiers extérieurs. L'article 67 nouveau laisse apparaître cette préoccupation de manière presque claire⁸². Pour sa part, l'article 68 est encore plus prolixe puisqu'il énonce que : « le projet de loi de finances de l'année est accompagné : d'un rapport explicatif sur l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives d'avenir, faisant ressortir en particulier un état des prévisions de recettes en devises exprimées en dinars et leur projet de ventilation en dépenses ». La contrainte financière extérieure ressort de manière manifeste du nouveau dispositif des articles 67 et 68. Le processus de démantèlement de la planification a épousé une forme juridique particulière et confirme les contraintes financières et politiques.

La loi 89-25 du 31 décembre 1989 est intervenue pour modifier et compléter la loi 88-02 relative à la planification⁸³. Elle est publiée en même temps que la loi 89-24 du 31 décembre 1989, modifiant et complétant la loi 84-17 relative aux lois de finances⁸⁴. La loi n° 89-25 a été donc adoptée sous le régime de la Constitution de 1989⁸⁵ tout comme la loi n° 89-24 qui a été examinée plus haut. L'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution présageait ainsi les changements qui allaient intervenir en matière de planification de l'économie nationale. Mais, la démarche planifiée de l'économie va tenter de s'imposer avant de disparaître totalement.

Dans un premier temps, la loi 89-25 du 31 décembre 1989 va rompre avec le système de planification à moyen terme, c'est à dire avec le plan quinquennal. Dans un deuxième temps, on notera l'apparition d'un dispositif législatif de planification indéterminé et éphémère.

La loi 89-25 du 31 décembre 1989 va rompre de manière singulière avec la planification à moyen terme. En effet, le plan quinquennal qui était en préparation va être subitement remis au « placard » ; 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 et l'« embarras » du législateur.

L'article 1^{er} de la loi dispose que : « l'article 14 de la loi 88-02 du 12 janvier 1988⁸⁶, portant loi relative à la planification est complétée par un troisième alinéa rédigé comme suit : « sans préjudice des dispositions de l'article 13 susvisées⁸⁷ 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 loi⁸⁸ ».

Les motifs et considérations jugés imprévisibles se résument principalement aux contraintes exogènes qui se rapportent essentiellement à la crise des moyens de paiements extérieurs.

Présenté comme provisoire, le « nouveau dispositif législatif » de planification n'a pas été défini. Il s'agit d'une modification substantielle qui 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 fait, la mesure législative introduite par la loi 89-25 s'apparente à un démantèlement complémentaire du système de planification impératif⁸⁹. La loi 89-25 relative à la modification du régime de la planification présageait bien la perspective de changement motivée par des considérations de crise économique et politique. Elle va introduire en droit à un dispositif de planification particulier et éphémère.

Dans un premier temps, le dispositif de planification dont il s'agit va se limiter à une période annuelle.

Dans un deuxième temps, le dispositif de planification tentera de couvrir une période plus longue (à moyen terme) avant de disparaître.

Le dispositif législatif introduit en décembre 1989 va consacrer une notion nouvelle appelée « plan national ». Celui-ci est adopté par voie législative pour une durée annuelle. La consultation du journal officiel⁹⁰ traduit une mise en œuvre simultanée⁹¹ puisque l'adoption du plan national 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 loi⁹² » 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 planification⁹³. 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. N'ayant pas été défini par le législateur, le nouveau dispositif de planification va, curieusement, emprunter quelques traits qui sont propres aux lois de finances. Ce faisant, le plan national va, en partie, faire double emploi avec elles⁹⁴.

En somme, 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. Dès lors, il met à rude épreuve les dispositions introduites par la loi 89-24, notamment celles qui régissent en principe l'objet des lois de finances.

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 ». 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 année. Le plan national comporte également plusieurs dispositions relatives aux rubriques de la partie basse de l'état législatif « C ».

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 national. La démarche du législateur est surprenante et demeure énigmatique pour l'analyste.

A la réflexion, les dispositions financières du plan rappellent surtout une pratique budgétaire qu'on croyait révolue : les lois en présence, en l'occurrence la loi de finances et la loi portant plan nationale, exprimaient de manière nouvelle la dualité budgétaire qui résulte du système des finances publiques algérien⁹⁵. Ceci dit, les survivances et les méthodes antérieures ont conduit à une tentative de retour à la planification à moyen terme.

La loi portant plan nationale pour 1992 annonce le retour de la planification à moyen terme.

Un décret législatif n° 93-07 du 24 avril 1993 marque le retour de la planification à moyen terme⁹⁶. 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 planification⁹⁷. En effet, ce texte comporte des indications extra économiques et financières⁹⁸. 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...».

Le mode de formulation se caractérise par un contenu particulier⁹⁹. En effet, le texte introduit deux plans : le plan à moyen terme et le plan national pour 1993¹⁰⁰. Mais curieusement les dispositions relatives à l'année 1993 ne sont pas insérées sous le vocable de « plan annuel » comme cela semble résulter de l'article 1^{er} du texte¹⁰¹. En réalité, cette formulation consacre l'éloignement définitif du dispositif de planification prévu par la loi 88-02 même si le texte ne semble pas l'envisager¹⁰².

L'année 1993 étant une année qui traduit une crise particulière va conduire à d'autres modifications du texte spécial de 1984 relative aux lois de finances. Ces modifications vont s'éloigner du mode d'élaboration initial. En fait, la matière budgétaire et financière va décrire les débordements législatifs qui vont affecter le « régime » des lois de finances. Le recours aux dispositions permanentes de lois de finances décrit à son tour l'incertitude du régime (c).

c- Le recours aux dispositions permanentes de lois de finances

En matière de régime, l'abandon du mode d'élaboration initial a été « compensé » par le recours aux dispositions permanentes de lois de finances.

Ces dispositions décrivent les formes de débordements de la loi spéciale de 1984. Pour pallier certaines insuffisances du régime des lois de finances, les dispositions permanentes vont prendre le relais. En fait, elles vont jouer le rôle de sources de droit en matière budgétaire et financière, comme ce fut le cas par le passé. Le pouvoir réglementaire jouera également le rôle de source de droit lorsqu'il a fallu encadrer les dépenses d'équipement et d'investissement de l'Etat¹⁰³. Enfin, les dispositions permanentes de lois de finances n'ont pas manqué d'investir aussi la matière fiscale¹⁰⁴.

S'agissant des dispositions permanentes de lois de finances

Nous citerons à titre d'exemple les dispositions suivantes :

L'article 89 de la loi de finances pour 2000 (modifiée par la loi de finances de 2015, art. 104) concernant les comptes d'affectation spéciale dits comptes-programmes¹⁰⁵.

L'article 100 de la loi de finances pour 2000 concernant les lois d'orientation et les lois de programmes¹⁰⁶.

Article 101 de la loi de finances pour 2000 relative au contrôle des subventions allouées aux associations.

Tout comme on peut signaler aussi les dispositions de l'article 50 de la loi de finances pour 2015 qui introduit le cadre budgétaire à moyen terme¹⁰⁷.

La loi de finances reprend ainsi sa fonction de source formelle de droit, notamment en matière de régime.

S'agissant du régime des dépenses d'équipement et d'investissement publics

Dans ce cadre, on ne manquera pas de signaler l'activité réglementaire qui s'apprécie de manière complémentaire lorsqu'il s'agit de déterminer et de préciser le régime juridique des investissements publics¹⁰⁸. A ce sujet, on citera le rôle qu'ont joué les textes réglementaires en la matière et qui se sont succédé à partir de 1993.

Le décret exécutif n° 93- 57 du 27- 02- 1993 relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat ;

Le décret n° 98- 227 du 13-07- 1998 relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat ;

Le décret exécutif n° 98-40 du 01-02- 1998 relatif au transfert des attributions, fonction et de la gestion, des structures, moyens et personnels se rapportant à la gestion du budget d'équipement de l'Etat.

Le décret exécutif n° 09- 148 du 02-05-209 modifiant et complétant le décret exécutif n° 98- 227 du 13-07-1998.

Enfin, on ne manquera pas de signaler le texte intervenu tardivement en matière de planification. Il s'agit du décret présidentiel n° 03-84 du 1^{er} mars 2003 portant création, attribution et organisation du commissariat général à la planification et à la prospective, JORA, n° 14 du 2 mars 2003.

S'agissant de la matière fiscale

L'exemple le plus significatif est constitué certainement par la refonte fiscale qui a été introduite par voie de lois de finances en 1991¹⁰⁹. Le même procédé a été utilisé pour l'introduction du code de procédures fiscales¹¹⁰. De manière sommaire, on rappellera la cohérence juridique qui a été réalisée en matière fiscale à la veille de l'adoption de la Constitution de 1976.

Ceci étant dit, et contrairement à la « refonte » fragmentaire qu'a connu la loi n° 84-17 relative aux lois de finances, le régime d'exécution des opérations financières et du contrôle public est apparu plus cohérent en termes de formulation juridique. En parallèle et dans ce cadre, on notera le développement d'une activité normative en matière de comptabilité publique et de contrôle public. Le régime qui en résulte a constitué au plan du droit une préoccupation intéressante qu'il convient de restituer sommairement (2).

2-Le développement de l'activité normative en matière de comptabilité publique et de contrôle public.

A la faveur des changements constitutionnels intervenus depuis 1989, on a observé une tendance intéressante qui a visé le régime juridique de l'exécution des opérations financières de l'Etat. Il s'agit de l'élaboration et de l'adoption des textes relatifs au droit de la comptabilité publique¹¹¹. On notera également la codification des différentes modalités de contrôle des finances publiques. Celle-ci est intervenue de manière relativement cohérente puisqu'elle restitue de véritables préoccupations au plan du droit¹¹². Le thème du contrôle public des fonds publics va donc connaître un regain d'intérêt à partir de la codification des règles de la comptabilité publique¹¹³. Dans ce cadre, l'élaboration et l'adoption de la loi 90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique a constitué un moment fort et important à la fois dans la sphère des finances publiques algériennes. C'est précisément, entre autre, l'un des buts que semble exprimer le processus d'élaboration juridique dans la matière, objet de notre préoccupation (a). Mais la production normative en la

matière n'a pas empêché l'émergence d'une sorte de crise du système national de contrôle public (b).

L'adoption de la loi 90-21 sur la comptabilité publique et des principaux textes sur le contrôle public.

La crise du système des finances publiques apparue durant les années 1986-1988 a entraîné des mutations importantes dans la sphère du droit et partant dans le domaine budgétaire et de la comptabilité publique, contrôle des fonds publics inclus. Il en est résulté une codification importante et dense à la fois qui est venue progressivement encadrer trois compartiments successifs et complémentaires dans le domaine budgétaire et financier. Le premier compartiment concerne les principes généraux de la comptabilité publique, déterminés par la loi. En revanche, le deuxième compartiment est relatif au « bloc » de textes réglementaires d'application en la matière¹¹⁴. Enfin le troisième compartiment est constitué des différents principes et modalités de contrôle des finances publiques de nature législative et réglementaire. L'ensemble peut être restitué sous la formulation de « système national de contrôle des fonds publics ». En fait, il s'agit d'une sorte de qualification juridique qui résulte de manière expresse du texte réglementaire qui fixe les attributions du Ministre des finances¹¹⁵. L'évocation d'un système national décrit toute une construction qui rappelle la typologie des contrôles financiers et la volonté d'encadrer la dépense publique. Mais, elle rappelle aussi la superposition des contrôles que l'on considère généralement comme « un facteur de coût et de complexité excessive, entraînant un risque de paralysie de l'action publique »¹¹⁶. Ceci dit, le système national de contrôle des fonds publics se présente selon une formulation classique et rappelle ainsi les contours de l'évolution qu'a connue la conception libérale dans le domaine qui nous préoccupe¹¹⁷. Les perspectives en la matière visaient un objectif tout aussi libéral.

Comme on le sait, le thème du contrôle des fonds publics est intéressant à analyser car il permet de vérifier la pertinence du mode d'organisation et de fonctionnement de l'Etat et de sa mise en œuvre au plan juridique et financier. Il est, en effet, reconnu que « l'organisation du contrôle des finances publiques traduit d'une certaine manière l'organisation du pouvoir politique »¹¹⁸. Dans le contexte algérien, cette affirmation prend un sens particulier en raison de l'évolution qui a marqué les institutions de l'Etat depuis l'indépendance du pays et qu'on a tenté de retracer brièvement pour montrer l'intérêt de la matière à travers le mode de formulation qui résulte de l'activité normative, notamment depuis l'avènement des réformes engagées en 1990. L'adoption de la loi 90-21 sur la comptabilité publique est un avènement important qui s'apprécie de manière cohérente avec l'adoption de la Constitution de 1989. On a assisté ainsi à un mode d'élaboration intéressant puisqu'il est sensiblement différent de celui qu'on a observé sous le régime de la Constitution de 1976. En fait, on a ainsi assisté à l'établissement de la « partie dure » des finances publiques, selon l'heureuse expression du doyen Vedel¹¹⁹. La loi n° 90-21 va être accompagnée par une activité réglementaire de type classique puisqu'elle cadre bien avec la conception libérale de l'autorisation financière. En effet, un nombre important de textes réglementaires ont été publiés au JORA et auxquels il faut adjoindre une somme importante de textes infra-réglementaires. Au nombre de ces textes, nous citons notamment ceux qui ont été pris en 1991 et qui se déclinent comme suit :

- décret n° 91-311 du 07-09 1991 relatif à la nomination et à l'agrément des comptables publics ;
- décret n° 91-312 fixant les conditions de mise en jeu de la responsabilité des comptables publics, les procédures d'apurement des dépenses et les modalités de souscription d'assurance, couvrant la responsabilité des comptables publics ;

-décret n°91 313 fixant les procédures, les modalités et le contenu de la comptabilité des ordonnateurs et des comptables publics ;

-décret n° 91-314 relatif à la procédure de réquisition des comptables publics par les ordonnateurs.

A cela s'ajoute l'élaboration et l'adoption des textes sur le contrôle public des fonds publics qu'on peut présenter comme suit :

Les textes de première génération et de deuxième génération.

-loi n°90-32 du 4 décembre 1990 relative à l'organisation et au fonctionnement de la Cour des comptes.

L'ordonnance n° 95-20 du 17 juillet 1995 relative à la Cour des comptes (JORA n° 39 année 1995).

L'ordonnance n° 10-02 du 26 août 2010 modifiant et complétant l'ordonnance n° 95-20 relative à la Cour des comptes (JORA n° 50 année 2010).

- Inspection générale des finances :

Ordonnance n° 08-01 du 28 février 2008 complétant l'ordonnance n°01-04 du 20 août 2001 relative à l'organisation, la gestion et la privatisation des entreprises publiques économiques (JORA n° 11 année 2008)¹²⁰.

Décret n°80-53 du 1^{er} Mars 1980 portant création de l'inspection générale des finances (JORA n° 10, année 1980), modifié par :

- le décret n° 83 502 du 20 août 1983 (JORA n° 35, année 1983) ;

-Le décret 1°92-78 du 22 février 1992 (JORA n° 15, année1992).

Décret exécutif n° 08-272 du 6 septembre 2008 fixant les attributions de l'IGF ;

Décret n°08 273 du 6 septembre 2008 fixant l'organisation des structures centrales de L'IGF (idem) ;

Décret n° 08 274du 6septembre 2008 fixant l'organisation et les attributions régionales de l'IGF ;

Décret exécutif n 09-96 du 22 février 2009 fixant les conditions et les modalités de contrôle et d'audit de gestion des entreprises publiques économiques par l'IGF (JORA n° 14 année 2009).

Décret exécutif n° 92-414 du 14 novembre 1992 relatif au contrôle préalable des dépenses engagées (JORA n° 82, année 1992, modifié par le décret exécutif n° 09-374 du 16 novembre 2009 (JORA n° 67 année 2009).

Décret n° 97-268 du 21 juillet 1997 fixant les procédures relatives à l'engagement et à l'exécution des dépenses publiques et délimitant les attributions et les responsabilités des ordonnateurs, JORA n° 48 du 23 juillet 1997.

Décret n° 97- 498 du 27 décembre 1997 relatif à la gestion administrative et financière des postes diplomatiques et consulaires, JORA, n° 86 du 28 décembre 1997.

Décret n° 11-381 du 2 septembre 2011 relatif aux services du contrôle financier (JORA n° 64 année 2011).

Inspections spécialisées :

Inspection des services du budget : décret n°08-154 du 26 mai 2008 portant mission, organisation et fonctionnement de l'inspection des services du budget (JORA n° 27 année 2008).

Inspection des services comptables : décret n° 95-198 du 25 juillet 1995 fixant les attributions et l'organisation des services comptables (JORA n° 42 année 1995).

Inspection générale des services fiscaux : décret n° 98-230 du 13 juillet 1998 fixant les attributions et l'organisation des services fiscaux (JORA n° 51 année 1998)

Inspection des services des domaines et de la conservation foncière : décret n° 08-144 du 14 mai 2008 (JORA n° 25 année 2008)

Inspection générale des services des Douanes : décret n° 91-195 bis du 1^{er} juin 1991 portant création de l'inspection générale des Douanes (JORA n° 27 année 1991) et le décret n° 08-64 du 24 février 2008 fixant l'organisation et les attributions de l'inspection générale des Douanes (JORA n° 11 année 2008).

Cependant, la production normative telle qu'elle a été citée n'a pas empêché l'émergence d'une sorte de crise du système national de contrôle public des fonds publics

L'émergence de la crise du contrôle public et ses implications.

Le mode d'élaboration juridique qui a touché spécialement le contrôle public des fonds publics peut être restitué selon un double mouvement.

Comme on l'a déjà souligné, le mode d'élaboration juridique a entraîné l'adoption d'une série de textes à caractère législatif et réglementaire et qui a permis d'énoncer les différents aspects du contrôle des finances publiques. Ce premier mouvement de codification intéressant s'est échelonné sur une période de plus de dix ans¹²¹. Cependant, ce vaste mouvement n'a pas permis d'enrayer les nombreux faits préjudiciables au Trésor public : les garanties liées à la préservation des fonds publics et le respect de la légalité budgétaire et financière ont été sérieusement compromises. Dès lors, un deuxième mouvement de codification s'est enclenché en la matière¹²². Il a été activé à la faveur d'une volonté politique qui est apparue suite à l'émergence d'une sorte de crise du contrôle des fonds publics.

En effet, un deuxième mouvement de « codification » a été initié pour renforcer les différentes formes du contrôle financier ainsi que les contrôles d'intérêt public¹²³. La crise dont il s'agit, a retenti au niveau de la structure gouvernementale. Elle remonte à la faillite et au « désordre financier » qui a résulté de la gestion d'un certain nombre d'institutions et d'établissements financiers. La crise s'est accentuée progressivement pour toucher d'autres domaines. Dès lors, beaucoup de textes ont été modifiés et complétés ; en outre, d'autres ont été adoptés pour régir certaines matières spéciales telles que le blanchiment d'argent, les mouvements de capitaux (de et vers l'étranger), le renseignement financier, la lutte contre la corruption, la réglementation des marchés publics, les finances des associations et les missions et les modalités de contrôle des commissaires aux comptes. Ce mouvement de codification s'est enclenché notamment à partir de l'année 2007 et a visé l'amélioration du contrôle des finances publiques, l'élargissement du champ d'intervention des institutions de contrôle et le renforcement du contrôle interne dont l'absence manifeste et durable a été l'un des enseignements majeurs des pouvoirs publics.

A titre d'exemple, nous citons plus particulièrement le rôle et les capacités d'intervention de l'inspection générale des finances dans les différents secteurs d'utilisation et de gestion des fonds publics. Une instruction signée par le chef du Gouvernement en décembre 2007 décrivait les préoccupations en la matière et constituait une sorte de droit d'alerte¹²⁴. De ce point de vue, on peut affirmer que la crise du système national de contrôle a retenti au niveau de l'instance gouvernementale¹²⁵. C'est dans cette perspective qu'un dossier spécial relatif à « l'amélioration du

contrôle des finances publiques », a été soumis au gouvernement pour adoption. Il semble que les différentes modalités de contrôle interne qui résultent du système national n'ont pas fonctionné pour remplir leur fonction aux niveaux appropriés. En tout cas, l'instruction du chef du gouvernement a confié spécialement au ministre des finances le soin de conduire cette mission qui a abouti à la refonte des textes relatifs à l'I.G.F.

Les principales décisions prises dans ce cadre ont trait au renforcement des attributions et prérogatives de l'IGF, à l'extension de son champ d'intervention au secteur économique notamment, à sa réorganisation et au renforcement de ses moyens d'action.

Le mode d'élaboration des textes en la matière a privilégié certaines attributions de l'I.G.F.¹²⁶. Ces attributions ont été précisées pour veiller au bon fonctionnement du système national de contrôle et surtout à son respect.

La qualité des attributions de l'I.G.F suppose logiquement l'exercice d'un contrôle qui se situe à un niveau supérieur des organes et institutions qui relèvent directement de l'exécutif. Toutefois, l'I.G.F reste aussi une institution qui relève de l'exécutif et qui est au service des pouvoirs publics et d'autres institutions de contrôle¹²⁷ ; elle est donc dépourvue du caractère d'indépendance. Or, le propre des institutions de contrôle supérieur réside essentiellement dans cet attribut comme le souligne d'ailleurs l'INTOSAI¹²⁸. Le niveau supérieur dont jouit l'I.G.F reste toutefois et en toute logique à un échelon subalterne du contrôle de la cour de comptes et du parlement.

Ce mouvement de codification s'apprécie également à un autre niveau puisqu'il touche également les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (Cour des comptes et Parlement). Les perspectives, du moins sur le plan juridico-politique, ne peuvent être que positives. Le rapport public de la Cour des comptes a été « réactivé » en 2012 et les lois de règlements budgétaires pour les exercices 2008, 2009, 2010 et 2011 (N-3) ont été adoptés et publiés au journal officiel en 2011, 2012, 2013, 2014 et depuis lors de manière régulière.

Désormais tout porte à penser que la conception du contrôle public va reposer sur un socle juridique et philosophique plus au moins claire et adapté. Globalement, le mode de formulation des modalités de contrôle restent largement classiques. Les aspects modernes dépendent de la perception et de la consécration du contrôle supérieur des finances publiques.

Dans le cadre de cette étude, le contrôle supérieur des fonds publics est pris dans un sens particulier. Il concerne deux institutions de différentes natures et situées à différents niveaux et à vocation également différente. En l'espèce, nous visons le niveau de contrôle dont la qualité et la portée sont liées au statut des institutions qui en sont dépositaires conformément à la volonté du constituant. Il s'agit de la cour des comptes qui est qualifiée juridiquement d'« institution supérieure de contrôle »¹²⁹ et de l'institution parlementaire qui est un pouvoir public constitutionnel. Comme on le sait, ces deux institutions ne sont pas situées au même rang¹³⁰. Mais l'exercice du contrôle des finances publiques par les deux institutions converge vers une même finalité. En ce sens, l'approche est plus matérielle que formelle. Dès lors, la notion de contrôle supérieur des fonds publics suggère l'étude d'un contrôle évidemment indépendant et disposant de moyens suffisants et dont l'exercice reste lié à une perspective plus fondamentale, celle de la transparence et du respect du contrat social¹³¹. En d'autres termes, il s'agit de la réalisation du but même du contrôle supérieur des fonds publics que doit restituer tout régime démocratique¹³² ; en effet, comme le souligne bien la doctrine spécialisée, un régime démocratique est essentiellement un système de surveillance et de contrôle¹³³. Le périmètre du contrôle est ainsi large et touche toutes les questions liées aux finances publiques¹³⁴.

Le contrôle de la cour des comptes a évolué depuis les années 1990¹³⁵ ; il est fastidieux de restituer son cheminement ou de tenter d'apprécier sa pertinence et sa perspective. Il en est de même du contrôle parlementaire qui a connu une longue éclipse. Ce type de contrôle semble reprendre de la vitalité, du moins au niveau des textes. On a observé, en effet, une sorte de réhabilitation des compétences des chambres en matière de contrôle des fonds publics.

Depuis l'année 2008, tout porte à croire que l'on se dirige vers une perspective intéressante en la matière. On a observé, en effet, une sorte de réhabilitation des lois de règlements budgétaires. Les modalités de l'apurement législatif des comptes de l'Etat, se sont caractérisées par une régularité remarquable. Un nouveau mode d'élaboration juridique est en train de voir le jour. En tout cas, la formulation de la matière budgétaire et financière a évolué à la faveur de l'adoption de la LOLF en septembre 2018. Cette-fois-ci les perspectives de réforme sont perceptibles dans le domaine des finances publiques (II partie).

Section II : Les perspectives résultant du mode de formulation des réformes budgétaires et financières

L'adoption de la loi organique relative aux lois de finances de 2018 ouvre-t-elle la perspective de la prévalence du droit dans le domaine des lois de finances ?

Si l'on se penche sur le mode d'élaboration en cours, celui-ci apparaît cohérent et ouvre des perspectives qui amène à penser que le régime financier de l'Etat va s'émanciper progressivement. La réhabilitation des lois de règlements budgétaires a constitué une amorce intéressante et mérite d'être rapportée sommairement (A). Les apports de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances décrivent les contours de la réforme du code budgétaire de l'Etat (B).

A) La réhabilitation des lois de règlements budgétaires

En dépit des dispositions constitutionnelles et des dispositions de la loi spéciale (qui a introduit en 1989 pour la première fois la règle de « N-3 »), aucune « loi de règlement budgétaire » n'a été élaborée et adoptée depuis les années 1980¹³⁶. Depuis lors, le sort de ces exercices restait ainsi incertain. En l'absence d'un cadre précis pour régler la situation au plan comptable des exercices budgétaires antérieurs à l'année 2008, le législateur a recouru encore une fois à l'artifice des « dispositions permanentes » de loi de finances pour procéder à une sorte d' « assainissement » et de régularisation de toute une période historique au plan comptable.

Après une longue éclipse, la loi de règlement budgétaire a retrouvé sa place dans le système national de contrôle des fonds publics et par là même dans la sphère juridico-politique. La « relance » du contrôle politique en la matière a été consacrée par une disposition permanente de loi de finances, adopté en 2009. Depuis lors, les lois de règlements budgétaires se sont inscrites dans la durée. L'élaboration et l'adoption des lois de règlements budgétaires sont ainsi devenues régulières. Ainsi, à partir de l'exercice de 2011, on notera donc une sorte de *réhabilitation du contrôle parlementaire au moyen* des lois de règlement budgétaires. Cette réhabilitation apparaît comme une sorte de « contrepartie » des revendications parlementaires et des commentaires et critiques de la presse nationale. En fait, la réhabilitation de ce type de contrôle est la suite logique d'une mesure législative qui est intervenue en 2009¹³⁷. Cette mesure visait par la même occasion une sorte de régularisation comptable de la situation financière de l'Etat, devenue « inquiétante » à cause de l'absence prolongée de l'apurement législatif des comptes publics. La remise en ordre qui a été décidée par voie législative s'est effectuée selon le mode opératoire suivant ::;

Un état statistique couvrant l'ensemble des exercices budgétaires a été proposé au Parlement pour adoption à titre de régularisation. C'est l'objet de l'article 105 de la loi de finances complémentaire pour 2009 qui est rédigé comme suit :

« Les comptes de l'Etat des exercices antérieurs qui n'ont pu être réglés par des lois portant règlement budgétaire, font l'objet d'un état statistique global établi par nature et par année budgétaire transmis au Parlement à l'occasion de la première présentation de la loi de règlement budgétaire ».

Cette réhabilitation décrit aussi une forme de consensus au plan politique pour régler une situation financière anormale qui a duré presque 30 ans. L'absence des lois de règlement budgétaire a été constatée durant une période qui s'est étalée sur trois Constitutions. Pourtant, l'intérêt des LRG n'est pas à démontré. Comme on le sait, les lois de règlement budgétaire constituent de véritables lois de finances au sens formel et au sens matériel¹³⁸. Comme le souligne la doctrine, « ... à la différence de la lois de finances de l'année et des lois de finances rectificatives, qui portent sur les seules opérations budgétaires, au sens de la définition du budget de l'Etat, ... la loi de règlement englobe dans le compte de résultat de l'année les profits et les pertes résultant de la gestion des opérations de trésorerie (...) et, par voie de conséquence, l'ensemble des opérations financières de l'Etat¹³⁹.

Ainsi, son importance s'apprécie par rapport aux opérations de trésorerie qu'elle « évalue » et par rapport à la configuration budgétaire qu'elle décrit a posteriori (sorte de tableau d'équilibre qu'elle restitue de manière régulière)¹⁴⁰. Ce contenu au plan matériel est réalisé grâce au « bloc dure » des finances publiques qui est représenté par le droit de la comptabilité à travers toute la procédure de l'apurement législatif et enfin à travers la régularisation parlementaire de certains crédits budgétaires et/ou de certains dépassements de crédits.

Cependant, en droit algérien, ce contenu a une valeur seulement administratif mais que la Cour des Comptes développe et commente dans son rapport d'appréciation sur les avants projets de loi de règlement et dans son rapport public¹⁴¹.

Le droit algérien a toujours prévu les formes de contrôle classique dans les textes constitutionnels que ce soit dans le contexte socialiste ou dans le contexte dit libéral¹⁴². Sommairement, nous présentant ci-dessous les nouvelles dispositions constitutionnelles qui sont susceptibles de conduire à la réhabilitation du contrôle parlementaire. Mais la dimension du contrôle parlementaire pris dans son sens le plus large reste à faire.

Cependant, les nouvelles dispositions constitutionnelles adoptées en 2020 comportent les potentialités susceptibles de conduire à la réhabilitation du contrôle politique dans son ensemble. Il s'agit notamment des dispositions suivantes :

Art. 139

Le Parlement légifère dans les domaines que lui attribue la Constitution, ainsi que dans les domaines suivants :

1.....

12. *Le vote des lois de finances ;*

13. *La création, l'assiette, le taux et le recouvrement, des impôts contributions, taxes et droits de toute nature ; »¹⁴³.*

En matière d'initiative législative, on notera un changement puisque les amendements (En termes d'initiatives dérivées) sont cette-fois clairement concernés.

Art. 147

Est irrecevable toute proposition de loi ou amendement présenté par les membres du Parlement ayant pour objet ou pour effet de diminuer les ressources publiques ou d'augmenter les dépenses publiques,

sauf si elle est accompagnée de mesures visant à augmenter les recettes de l'Etat ou à faire des économies, au moins correspondantes sur d'autres postes de dépenses publiques

S'agissant du contrôle parlementaire les dispositions de la Constitution recèlent quelques changements à l'exemple de l'article 155 qui dispose :

Le Gouvernement présente au Parlement, à sa demande, les informations et les documents nécessaires à l'exercice de ses attributions en matière de contrôle.

Art. 156.

1. Le Gouvernement rend compte, à chaque chambre du Parlement, de l'utilisation des crédits budgétaires qu'elle lui a votés pour chaque exercice budgétaire.
2. L'exercice est clos en ce qui concerne le Parlement, par le vote par chacune des chambres, d'une loi portant règlement budgétaire pour l'exercice considéré.

Art. 157

Les commissions du Parlement peuvent auditionner les membres du Gouvernement sur toute question d'intérêt national.

Art. 158. — Les membres du Parlement peuvent adresser, par voie orale ou en la forme écrite, toute question à tout membre du Gouvernement.

La question écrite reçoit en la même forme une réponse dans un délai maximal de trente (30) jours.

Pour les questions orales, le délai de réponse ne doit pas excéder trente (30) jours.

L'Assemblée Populaire Nationale et le Conseil de la Nation tiennent, alternativement, une séance hebdomadaire consacrée aux réponses du Gouvernement aux questions orales des députés et des membres du Conseil de la Nation.

Si l'une des deux chambres estime que la réponse, orale ou écrite, du membre du Gouvernement le justifie, un débat est ouvert dans les conditions que prévoient les règlements intérieurs de l'Assemblée Populaire Nationale et du Conseil de la Nation.

Les questions et les réponses sont publiées dans les mêmes conditions que les procès-verbaux des débats du Parlement.

Art. 159. — Chacune des deux chambres du Parlement peut, dans le cadre de ses prérogatives, instituer à tout moment des commissions d'enquête sur des affaires d'intérêt général.

Une commission d'enquête ne peut être créée sur des faits qui font l'objet d'une procédure judiciaire.

Art. 160. — Les membres du Parlement peuvent interpeller le Gouvernement sur une question d'importance nationale ainsi que sur l'état d'application des lois. Réponse est donnée dans un délai maximal de trente (30) jours.

Art. 116.

L'opposition parlementaire jouit de droits lui permettant une participation effective aux travaux parlementaires et à la vie politique, notamment :

- 1)- la liberté d'opinion, d'expression et de réunion ;

- 2)- le bénéfice des aides financières accordées *au prorata* des élus au Parlement ;
- 3)- la participation effective aux travaux législatifs et au contrôle de l'action gouvernementale ;
- 4)- une représentation lui assurant une participation effective dans les organes des deux chambres du Parlement, notamment l'alternance à la présidence des commissions ;
- 5)- la saisine de la Cour constitutionnelle, conformément aux dispositions de l'alinéa 2 de l'article 193 de la Constitution ;
- 6)- la participation à la diplomatie parlementaire.

Chaque chambre du Parlement consacre une séance mensuelle pour débattre d'un ordre du jour présenté par un ou des groupes parlementaires de l'opposition.

Les modalités d'application de cet article sont précisées par le règlement intérieur de chacune des deux chambres du Parlement.

S'agissant de la Cour des comptes.

Art. 199. — La Cour des comptes est une institution supérieure de contrôle du patrimoine et des fonds publics. Elle est chargée du contrôle *a posteriori* des finances de l'Etat, des collectivités locales, des services publics, ainsi que des capitaux marchands de l'Etat.

La Cour des comptes contribue au développement de la bonne gouvernance, à la transparence dans la gestion des finances publiques et à la reddition des comptes.

Le Président de la République nomme le Président de la Cour des comptes pour un mandat de cinq (5) ans renouvelable une seule fois.

La Cour des comptes adresse un rapport annuel au Président de la République. Ce rapport est publié par le Président de la Cour des comptes.

Une loi organique détermine l'organisation, le fonctionnement, les attributions de la Cour des comptes, la sanction de ses investigations, le statut de ses membres, ainsi que ses relations avec les autres structures de l'Etat chargées du contrôle, de l'inspection et de la lutte contre la corruption ».

Ces nouvelles dispositions sont pertinentes et révèlent des perspectives intéressantes, contrairement à la situation qui a prévalu dans un passé récent. A ce sujet, nous rappelons que le comité de réforme des structures et des missions de l'Etat, institué en 2000, n'a pas abordé de manière directe la question des finances publiques¹⁴⁴. La lettre de mission du Président de la République qui a été publiée par la presse le jour de l'installation du comité de réforme des structures et des missions de l'Etat, n'a pas évoqué de manière expresse et directe les préoccupations inhérentes aux finances publiques. Il en est de même d'ailleurs des dispositions décrétales relatives aux attributions du comité en question. Et ce, même si on considère que les travaux élaborés par le comité n'ont pas aussi manqué de toucher la matière budgétaire et financière. Seulement les préoccupations résultant des travaux du comité de réforme de l'Etat se sont focalisées surtout sur les aspects liés à la gestion budgétaire et au contrôle public. En fait cette limite si on peut dire, a exprimé encore une fois le sens fonctionnel qui domine la perception des finances publiques algériennes.

En revanche, tout porte à penser que le mode de formulation de la LOLF s'inscrit bien dans une perception intéressante des finances publiques. En effet, les dispositions de la LOLF présagent la perspective du développement du droit dans le domaine des finances publiques. Pour la première

fois, le texte organique annonce de manière franche les axes principaux de la refonte du code budgétaire de l'Etat (B).

B - La réforme du code budgétaire de l'Etat.

Depuis la consécration des lois organiques par la Constitution de 1996, aucun progrès n'a été enregistré pour déterminer le cadre organique pour les lois de finances. Il a fallu attendre l'année 2001 pour voir les pouvoirs publics initier un projet de réforme avec l'aide de certaines institutions internationales.

En effet, depuis notamment 2001, l'Algérie a initié un projet de modernisation de son système budgétaire et comptable qui devait s'achever par l'adoption d'un cadre de dépenses à moyen terme, la mise en œuvre d'une structure budgétaire axée sur les résultats et l'adoption d'un système de comptabilité patrimoniale avec une certification des comptes de l'Etat par la juridiction financière. L'inspiration du projet résulte comme une évidence¹⁴⁵.

La loi organique relative aux lois de finances, s'inscrit dans un contexte particulier qui décrit des préoccupations de gouvernance, encouragées et influencées par des institutions internationales. Baptisé « projet de modernisation des systèmes budgétaires (MSB) », le projet de réforme a été annoncé en 2006, reporté à 2008 puis à 2015. Ce projet a été lancé avec le concours de la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et aussi par l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE) à l'effet d'encourager l'adoption d'un code de bonne conduite et d'un cadre de mesure de la performance : le MSB s'apparente ainsi à une sorte de mise à niveau du cadre budgétaire national aux normes internationales. Le projet a été confié à la société franco-canadienne CRC SOGEMA¹⁴⁶.

Ceci dit, l'adoption de la LOLF par référence à l'article 141 de la Constitution ne suffit pas à justifier le retard de presque 22 ans¹⁴⁷.

L'exposé des motifs a le mérite de souligner que « le projet de loi organique aura une valeur juridique supérieure aux lois de finances-elles-mêmes ». Le texte organique s'inscrit ainsi dans une perspective intéressante puisqu'il va s'imposer aux pouvoirs publics. Une présentation sommaire de l'objet de la LOLF de 2018 (1) sera suivie par une présentation, tout aussi sommaire, des apports résultant notamment des dispositions générales du texte en question (2).

1 - Présentation de la LOLF de 2018

Globalement, l'objet de la LOLF détermine ou définit « le cadre général » dans lequel s'inscrivent les lois de finances¹⁴⁸. En outre, et en particulier, cet objet concerne les modalités relatives à la préparation, à l'adoption et l'exécution des lois de finances.

S'agissant des principes de bonne gouvernance, les dispositions de LOLF rappellent la réforme budgétaire intervenue en France en 2001 : « la LOLF consacre le principe de la gestion axée sur les résultats »¹⁴⁹. L'objectif consiste à passer d'une logique de moyens à une logique de résultat. Il en résulte deux principes complémentaires qui peuvent être déclinés comme suit :

- le premier principe qui sous-tend la réforme budgétaire vise le cadre de la gestion publique ; désormais, celui-ci est orienté vers les *résultats* et la recherche de l'*efficacité* ;
- le deuxième principe quant à lui vise à « renforcer la *transparence* des informations budgétaires ».

L'exposé des motifs du projet de loi relative aux lois de finances souligne « les éléments clés » de la réforme envisagée.

En premier lieu, le projet se focalise sur « la procédure budgétaire » au niveau du Parlement. A cet effet, l'exposé des motifs précise que la LOLF vise « la réhabilitation » de la discussion budgétaire au niveau du Parlement. Il s'agit de « replacer la discussion budgétaire au cœur du débat parlementaire ». C'est une sorte de « reparlementarisation » du système algérien. Ce qui suppose une réhabilitation du contrôle parlementaire.

En fait, cette perspective vise, entre autres, le renforcement surtout du principe de « l'autorisation budgétaire au moyen des documents annexes nécessaires à l'information et au contrôle du Parlement. Désormais ces documents alternatifs précisent et développent en principe le contenu des politiques publiques (en l'espèce les missions et les objectifs) tout en les rapprochant des normes de comptabilité plus adaptées¹⁵⁰.

En deuxième lieu, le projet tend à la modification de la conception même de la décision budgétaire ; celle-ci doit décrire les politiques publiques en termes de décision économique ainsi que leur efficacité.

En troisième lieu, le projet favorise le régime de responsabilité des gestionnaires dans la mise en œuvre des décisions budgétaires ; il s'agit de leur implication en termes de liberté d'action. C'est le complément nécessaire à la mise en œuvre des décisions économiques qui résultent des politiques publiques proposées

Enfin, les axes de la réforme budgétaire visent la modernisation des systèmes budgétaires par :

- le soutien de l'équilibre structurel du budget ;
- une approche pluriannuelle des recettes et des dépenses de l'Etat ;
- une réforme centrée sur plus de flexibilité pour les gestionnaires et l'orientation vers le contrôle de performance ;
- la mise en place de nouvelles nomenclatures budgétaires ;
- une amélioration du contenu et de la présentation des projets de lois de finances.

Si l'on se réfère, encore une fois, à l'exposé des motifs, ce dernier énumère « les aménagements techniques et juridiques qu'il convient d'introduire pour la mise en œuvre de la réforme du code budgétaire de l'Etat ».

L'argumentaire décline en onze (11) points les aménagements introduit qui vont contribuer et/ou assurer le passage à la gestion budgétaire par programme axée sur les résultats. Au nombre de ces aménagements, nous citons à titre d'exemple les choix de l'approche pluriannuelle et le caractère flexible et souple qui doivent « accompagner » la gestion des programmes et des crédits budgétaires.

L'approche pluriannuelle : cette approche est liée à la technique du budget programme. Elle ne remet pas en cause le principe de l'annualité budgétaire qui demeure en vigueur dans la mise œuvre des décisions budgétaires.

Cette approche est également synonyme de « programmation budgétaire pluriannuelle qui a été introduite par les lois de finances pour 2017 et 2018 sous la formulation de « cadre budgétaire à moyen terme (CBMT). Celui-ci est précisé et se présente comme une innovation importante dans le système des finances publiques algériennes. C'est un instrument juridique et technique permanent qui déterminera pour une période de trois années les prévisions de recettes, de dépenses et du solde du budget de l'Etat ainsi que l'endettement de l'Etat s'il y a lieu¹⁵¹.

La flexibilité et la souplesse dans la gestion des programmes et des crédits budgétaires.

Dans la gestion des programmes et des crédits budgétaires, le projet de texte accorde en principe une plus grande liberté aux gestionnaires. Dans ce cadre, les mouvements de crédits permettent d'effectuer les virements et les transferts de crédits dans l'intérêt et dans la perspective de préservation des objectifs fixés au niveau des programmes¹⁵².

Pour ce faire, la notion de programme est précisée comme suit : « cette notion de programme, nouvelle unité budgétaire, fondement essentiel de la réforme budgétaire, se substitue donc au secteur et chapitre de la nomenclature budgétaire en vigueur. Voilà en quelques lignes les points essentiels qui résultent de l'exposé des motifs du projet de loi organique relative aux lois de finances.

S'agissant du texte lui-même.

L'analyse formelle conduit à recenser 91 articles répartis en six titres¹⁵³. Le contenu du texte apparaît plus détaillée et amène à penser que le législateur algérien a entendu élaborer un texte aussi complet que possible¹⁵⁴. Le mode de formulation s'appuie aussi sur une démarche programmatique (au sens d'une mise en œuvre progressive).

Au préalable, il faut signaler que la LOLF de 2018 a subi une première modification avant même sa mise en œuvre prévue en 2023¹⁵⁵. Cette première « entorse » qu'a subi le texte organique est compensé par une disposition transitoire intéressante et innovante à la fois. Il s'agit de l'article 89 de la LOLF qui restitue, nous semble-il d'une préoccupation et/ou volonté de mise en œuvre cohérente de la réforme envisagée¹⁵⁶.

En termes d'élaboration, et deux années après l'adoption du texte organique, on a noté une série de textes d'application de nature réglementaire et infra-réglementaire qui ont été publiés pour mener à bien la mise en œuvre de la réforme envisagée. L'ensemble est « précédé » aussi par un glossaire à l'endroit des gestionnaires notamment.

En premier lieu, on retient le contenu du titre « I » qui comporte 11 articles et qui se focalise sur la détermination de l'autorisation financière¹⁵⁷.

En deuxième lieu, nous signalons la part importante des dispositions de la LOLF qui se caractérisent par le souci du détail et sont donc relativement denses. Certes, sur le plan technique, elles méritent de retenir l'attention du juriste et de l'analyste¹⁵⁸. Cependant, ces dispositions ne constituent pas pour autant un gage de clarté. Au lieu et place du glossaire qui a été prévu pour vulgariser le nouveau dispositif de la LOLF¹⁵⁹, un exposé des motifs judicieux et laborieux aurait été certainement plus utile. Le caractère et la teneur technique de certaines dispositions ainsi que les nouvelles règles et procédures qui en résultent auraient mérité plus d'attention en termes de simplification et de vulgarisation.

Ceci dit, l'administration du Ministère des finances a tout de même innové et la tentative reste louable. Le document qualifié de « glossaire » précise ce qui suit :

« Il convient de signaler que les changements les plus significatifs résultent des modifications dans notre perception des choses, et à partir de ce principe et vu la nouvelle approche introduite par la LOLF, il serait impératif d'adapter le cadre de référence aux changements portés par cette loi organique, afin de l'accorder avec cette nouvelle philosophie. La notion de programme par exemple n'a plus le même sens tel que nous l'utilisons dans la gestion axée sur les moyens. Constituant un mot clé du nouveau cadre budgétaire, le programme, signifie désormais un programme budgétaire, qui regroupe l'ensemble des crédits concourant à la réalisation d'une

mission spécifique relevant d'un ou de plusieurs services, d'un ou de plusieurs ministères ou institution publique et définie en fonction d'un ensemble cohérent d'objectifs précis.

Ce genre de définition des mots clés et des concepts utilisés par la LOLF, nous les retrouverons au niveau de ce glossaire qui regroupe un peu plus de 180 concepts.

Ce glossaire sera un outil qui permettra à tous d'avoir une vision plus large et une définition précise des concepts de la LOLF, dans la langue officielle et sa traduction dans la langue française. Les mots sont rangés par ordre alphabétique pour simplifier la recherche, et surtout par confort. Il donne la définition des mots dans le contexte dans lequel ils sont utilisés.

Enfin, en troisième lieu, il faut aussi souligner la panoplie des textes réglementaires et infra-réglementaires qui ont été publiés avant la mise en œuvre de la LOLF de 2018, prévue selon le calendrier cité plus haut (à partir de l'année 2023). Au nombre de ces textes, il faut citer aussi celui qui réorganise entièrement l'administration des finances pour la mettre en phase avec la perspective de réforme du code budgétaire de l'Etat¹⁶⁰.

Ces textes se présentent comme suit :

Décret exécutif n° 20-335 du 22 Novembre 2020 fixant les modalités de conception et d'élaboration du cadrage budgétaire à moyen terme.

Décret exécutif n° 20-353 du 30 Novembre 2020 fixant les éléments constitutif des classifications des recettes de l'Etat.

Décret exécutif n° 20-354 du 30 Novembre 2020 déterminant les éléments constitutifs des classifications des charges budgétaires de l'Etat.

Décret exécutif n° 20-382 du 19 Décembre 2020 fixant les conditions de réemploi des crédits annulés.

Décret exécutif n° 20-383 du 19 Décembre 2020 fixant les conditions et les modalités de mouvements de crédits ainsi que les modalités de leur mise en œuvre.

Décret exécutif n° 20-384 du 19 Décembre 2020 fixant les conditions et les modalités d'exécution des crédits de paiement disponibles pendant la période complémentaire

Décret exécutif n° 20-385 du 19 Décembre 2020 fixant les modalités d'inscription et d'emploi des fonds de concours au titre des programmes inscrits au budget de l'Etat.

Décret exécutif n° 20-386 du 19 Décembre 2020 fixant les conditions de rétablissement de crédits.

Décret exécutif n° 20-387 du 19 Décembre 2020 fixant les modalités d'établissement de l'état de l'effectif accompagnant le projet de loi de finances de l'année.

Décret exécutif n° 20-403 du 29 décembre 2020 fixant les conditions de maturation et d'inscription des programmes.

Décret exécutif n° 20-404 du 29 décembre 2020 fixant les modalités de gestion et de délégation de crédits.

Décret exécutif n° 21-62 du 8 février 2021 fixant les procédures de gestion budgétaire et comptable adaptées aux budgets des établissements publics à caractère administratif et autres organismes et établissements publics bénéficiant de dotations du budget de l'Etat.

Décret exécutif n° 21-252 du 6 juin portant organisation de l'administration centrale du ministère des finances (JORA, n° 47 du 15 juin 2021, p. 4)¹⁶¹.

A cela s'ajoute les textes infra-réglementaires suivants :

Arrêté 8 juin 2021 fixant les missions et l'organisation du haut comité d'évaluation et d'alerte des risques budgétaires.

Arrêté n°124 du 15 août 2022 fixant les sous catégories de dépenses ainsi que la codification de la classification par nature économique des charges budgétaires de l'Etat.

Mais comme tout texte important, la LOLF algérienne comporte, comme on l'a déjà souligné, un titre VI relatif aux dispositions transitoires et finales. Selon le principe même de progressivité, il est donc très tôt pour en tirer les enseignements les plus significatifs qui résultent de la refonte du code budgétaire de l'Etat. En outre, et compte tenu de l'ampleur de la réforme envisagée, ce travail modeste ne peut couvrir l'ensemble des aspects qui tournent autour de la mise en œuvre de la LOLF de 2018. Ces aspects qui sont importants peuvent faire à eux seuls l'objet d'études approfondies. Ceci dit, cela n'empêche pas de retenir les aspects qui méritent d'être signalés à ce niveau d'examen. Au nombre de ces aspects, nous citeront, en premier lieu, ceux qui résultent des dispositions générales prévues dans le texte de la LOLF (2°).

2 - L'intérêt des dispositions générales contenues dans la LOLF de 2018.

L'objet de la LOLF est vaste et ouvre donc un chantier intéressant pour la réforme budgétaire et financière. L'article 1^{er} en donne le ton dans le titre premier¹⁶².

L'article 2 annonce les axes principaux de la réforme budgétaire et financière¹⁶³.

Pour sa part l'article 3 innove par la teneur même qu'il confère à la notion d'autorisation financière. Il en détermine le contenu tout en consacrant la définition générale des lois de finances (alinéa 1^{er} et 2) :

Art. 3 : « La loi de finances détermine pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que *l'équilibre budgétaire et financier* qui en résulte, en tenant compte d'un équilibre économique défini¹⁶⁴.

L'exercice budgétaire s'étend sur une année civile ».

La préoccupation d'équilibre et la hantise des déficits excessifs ressortent également de la disposition de l'article 3 et surprennent par leur forme et leur contenu qui établissent une sorte de règle budgétaire précise¹⁶⁵.

En effet, cet alinéa introduit une sorte de règle traditionnelle qui s'apparente davantage à une disposition de crise ou de hantise liée à la baisse des recettes des hydrocarbures.

Elle rappelle la « conception traditionnelle, sans doute largement dépassée, qui tend à distinguer les dépenses ordinaires, normales et courantes, financées par des recettes ordinaires, l'impôt et les produits du domaine, et les dépenses extraordinaires, justifiées par des circonstances exceptionnelles, et financées par l'emprunt. Là aussi se greffe la théorie ancienne de la dette publique »¹⁶⁶.

Par la suite, trois articles sont consacrés aux catégories de lois de finances :

L'article 6 détermine les contours de la loi de finances de l'année en fonction des principes de la réforme¹⁶⁷. Cependant, comme on l'a déjà évoqué, cette définition qui est précisée en matière fiscale par l'article 18 de la LOLF se trouve quelque peu « remaniée » ou indirectement revue avant même

l'application de la LOLF¹⁶⁸. En effet, Il s'agit de l'impact des lois spéciales en matière d'hydrocarbures¹⁶⁹.

La définition de la loi de finances rectificative est reconduite et s'intègre logiquement au nouveau système budgétaire et financier¹⁷⁰.

La définition générale de la loi de règlement budgétaire est également reconduite à l'article 8. Mais la LOLF lui consacre tout un titre (Titre V)¹⁷¹.

Enfin, les dispositions générales du titre premier n'ont pas manqué de préciser la caractéristique principale des lois budgétaires ainsi que le mode d'intégration des lois de finances au CBAMT.

Concernant les caractéristiques principales des lois budgétaires

Dans ce cadre, les dispositions générales déterminent respectivement l'objet des lois de finances (article 9), la place et la qualification des lois d'orientation et de programme (article 10) ainsi que les conditions et la procédure spéciale retenues à l'égard des projets de textes législatifs ou réglementaire dont l'incidence financière risque de perturber l'équilibre budgétaire ou financier¹⁷².

S'agissant de l'objet des lois de finances

L'article 9 tranche clairement sous les termes suivants :

« Aucune disposition ne peut être insérée dans les lois de finances si elle n'entre pas dans l'objet de ces lois ». Désormais, le législateur organique entend « réglementer » de manière rigoureuse le dispositif des lois de finances en vue d'éviter les dérives du passé¹⁷³. Les dispositions permanentes de lois de finances sont également strictement encadrées¹⁷⁴. A cet effet, il est utile de se référer à l'exposé des motifs qui a accompagné le projet de loi organique relative aux lois de finances. Celui-ci comporte un point 10 intitulé « *La neutralisation des cavaliers budgétaires* »¹⁷⁵.

Ce point s'est focalisé sur les motifs suivants :

« ... dans les législations consultées des autres pays le cavalier budgétaire est clairement interdit. En effet, les dispositions non financières ou non fiscales et/ou ne relevant pas du domaine de la loi de finances sont des cavaliers budgétaires.

Il est juridiquement et techniquement justifié de réserver les seules matières relevant des finances publiques aux seules lois de finances, et à ce titre, seules ces dernières prévoient des dispositions relatives à l'assiette, aux taux et modalités de recouvrement des impositions de toute nature ainsi qu'en matière d'exonération fiscale ».

S'agissant de la « catégorie » de lois d'orientation et/ou de programme

Cette catégorie de lois a été encadrée par une disposition permanente de loi de finances dans les années 2000. Il s'agit du précédent que décrit bien une disposition permanente de loi de finances et qui renvoie en fait à un problème qui est lié au statut du ministre des finances dans la structure gouvernementale¹⁷⁶.

Le législateur organique n'a pas manqué de souligner leurs intégration au secteur financier moyennant deux conditions.

A cet effet, l'article 10 dispose que : « Les lois d'orientation sectorielles et les lois de programmation sectorielles, dont le financement est prévu sur le budget de l'État, doivent s'inscrire

dans le *cadre budgétaire à moyen terme* tel que défini à l'article 5 de la présente loi et ne peuvent être exécutées que dans les *limites des crédits budgétaires* »¹⁷⁷.

La première limite résulte du cadre budgétaire à moyen terme.

En revanche, la deuxième limite résulte de l'autorisation budgétaire en termes de crédits annuels.

La caractéristique des lois budgétaires résulte aussi de la disposition de l'article 11 de la LOLF de 2018 dont la préoccupation consiste à prévenir les risques budgétaires susceptibles de naître de l'activité normative des pouvoirs publics.

L'article 11 dispose bien que : « Tout projet de texte à caractère législatif ou réglementaire, susceptible d'avoir une incidence directe ou indirecte sur le budget de l'Etat ou pouvant présenter un risque budgétaire, doit s'inscrire dans le (CBMT) et doit être soumis à l'accord du Premier ministre pris sur avis du ministre chargé des finances ».

La disposition de l'article 11 participe ainsi aux mesures de protection des conditions de l'équilibre. Tout comme le fait, entre autres, le CBAMT.

Concernant le mode d'intégration des lois de finances au CBAMT

Le législateur organique a inscrit le mode de préparation et d'évaluation des lois de finances dans un cadre à moyen terme.

Comme on l'a déjà souligné, cet instrument important ne constitue pas une innovation de la LOLF. Le cadre budgétaire à moyen terme est apparu à travers une disposition permanente de lois de finances, adoptée en 2015¹⁷⁸.

Ceci dit, deux dispositions sont consacrées au cadre budgétaire à moyen terme.

Le principe du cadrage à moyen terme résulte de l'article 2 de la LOLF. Cette disposition annonce que désormais l'élaboration des lois de finances doit s'inscrire dans un cadre à moyen terme¹⁷⁹. Pour ce faire, l'article 2 renvoie à l'article 5 qui précise le CBAMT comme suit :

« Un cadrage budgétaire à moyen terme est arrêté chaque année par le Gouvernement sur proposition du ministre chargé des finances, au début de la procédure de préparation des lois de finances. Il détermine, pour l'année à venir, ainsi que les deux années suivantes, les prévisions de recettes, de dépenses et du solde du budget de l'Etat, ainsi que, le cas échéant, l'endettement de l'Etat.

Ce cadrage budgétaire à moyen terme «CBMT» peut être réajusté au cours de la préparation du projet de loi de finances de l'année.

La préparation, l'adoption et l'exécution du budget de l'Etat doivent s'inscrire dans un objectif de soutenabilité prévu par le cadre budgétaire à moyen terme.

Les modalités de conception et d'élaboration du cadrage budgétaire à moyen terme (CBMT) sont fixées par voie réglementaire »¹⁸⁰.

Il faut savoir que le CBAMT est mis en œuvre à travers deux instruments qui sont déterminés par décret. Il s'agit du cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) et Le plan d'engagement de dépenses (PDE)¹⁸¹.

Dans le cadre du CDMT, « les propositions sont formulées par les ministres et les responsables des institutions publiques en charge de la gestion de portefeuille de programmes. Ces

propositions rentrent dans le cadre du CBMT et dans la limite des plafonds fixés dans la répartition des dépenses par portefeuille de programmes au niveau de la note d'orientation (art. 9, alinéa 2)¹⁸².

Le plan d'engagement de dépenses est élaboré par le ministre ou le responsable de l'institution publique, en retraçant, par mois et/ou par trimestre, le niveau d'engagement de chaque programme et ses subdivisions (art.11).

Ceci dit, ce sont les textes infra-réglementaires qui sont chargés de préciser « la forme des documents portant sur le CBMT, le CDMT et le plan d'engagement de dépenses ainsi que le calendrier de leur examen »¹⁸³.

Enfin de parcours, on notera le mode de présentation et d'exécution qui résulte de la LOLF de 2018 et des textes d'application pris ou adoptés à ce jour.

Le mode de classification des charges budgétaires

L'article 28 fixe les quatre modes de classification des charges budgétaires¹⁸⁴.

L'article 23 traite de la mise à disposition des crédits budgétaires et du principe de spécialité. Il renvoie une première fois à l'article 79 et une deuxième fois à l'article 75. Il renvoi également à l'article 29.

L'article 79 précise le nouveau mode de présentation bâti sur la notion de budget programme. Il détermine l'unité d'exécution des crédits budgétaires ainsi que le mode de répartition relevant du pouvoir réglementaire.

L'article 23 renvoi enfin à l'article 29 qui énonce le mode de classification par nature économique des charges budgétaires¹⁸⁵.

Tout porte à croire que le mode de présentation et d'exécution des crédits va tourner essentiellement autour de la classification par activité et par nature économique.

Ce dernier mode ressemble de manière étrange au mode de classification classique qui résulte de la notion de « budget de moyens », revu et augmenté¹⁸⁶.

Cette classification a fait l'objet d'un texte d'application infra-réglementaire qui valide cette hypothèse¹⁸⁷. Elle constitue en outre un cadre de présentation et d'exécution des crédits.

Par ailleurs, on notera que le passage au « budget programme » a entraîné selon l'exposé des motifs « *l'unification des budgets de fonctionnement et d'investissement sous un compte unique* »¹⁸⁸. La traduction de cette unification se fera à travers la nouvelle spécialisation des crédits qui prévoit la mise en place de quatre nouvelles nomenclatures permettant de classer l'ensemble des dépenses au lieu d'une nomenclature unique ».

L'exposé des motifs du texte de l'arrêté paraît clair à ce sujet « ...il convient de préciser que cette nomenclature budgétaire qui est une nomenclature de *présentation et d'exécution des crédits*, est *fondamentale* pour la compréhension et l'analyse du contenu du budget »¹⁸⁹.

En revanche, on ne manquera pas de ranger dans la catégorie des documents annexes nécessaires à l'information et au contrôle du Parlement, la classification par grandes fonctions de l'Etat. Comme le souligne l'article 28 de la LOLF, cette troisième « classification est constituée par la désignation des secteurs ayant la charge de réaliser les objectifs par fonction »¹⁹⁰.

En dehors des dispositions générales qui ont été présentées ci-dessus et qui marquent et ciblent les principaux éléments de la réforme envisagées, nous attirons l'attention sur la signification

nouvelle que peuvent revêtir certaines notions budgétaires et financières qui résultent des dispositions de la LOLF de 2018. Il s'agit notamment :

- des comptes budgétaires et financiers (Budget de l'Etat, Budget général de l'Etat et les comptes spéciaux du Trésor)¹⁹¹ ;
- de la distinction entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie¹⁹² ;
- de la structure adoptée par rapport à la règle de l'équilibre ¹⁹³;
- du mode de présentation et de classification des charges budgétaires;
- du dépôt et du contenu des projets de lois de finances ;
- des documents accompagnant le projet de loi de finances ;
- et enfin, de l'exécution des lois de finances et des lois de règlements budgétaires.

S'agissant de ce dernier point, il n'est pas inutile de souligner l'extension du champ d'application de la loi organique à la comptabilité publique et au contrôle¹⁹⁴ .

Conclusion :

L'un des traits qui a caractérisé l'évolution des finances publiques algériennes au plan du droit réside certainement dans ses diverses formes de formulation juridiques. Depuis l'indépendance du pays et sur une longue période historique, ces formes ont restitué les incertitudes du régime des finances de l'Etat. De manière générale, ce sont les approches et les tendances fonctionnelles de la matière qui ont prévalu sur l'élaboration d'un véritable régime juridique pour les lois de finances¹⁹⁵. L'impact des crises plurielles, ont accentué cette observation qui a entraîné une sorte de « déclasserment » de la matière budgétaire et financière. L'adoption d'une loi spéciale relative aux lois de finances en 1984, n'a pas empêché le développement du caractère fonctionnel des finances publiques algériennes, notamment dans le pré-contexte libéral des années 1988 et 1989.

L'évolution du mode de formulation juridique des finances de l'Etat dans le contexte libéral (à partir notamment des années 1990) n'a pas atténué cette perception.

En revanche, on notera l'émergence de préoccupations juridiques au moment où a été enclenchée l'élaboration d'un projet de loi organique relative aux lois de finances durant les années 2000. A l'instar des régimes qui résultent du droit comparé, la refonte du code budgétaire de l'Etat s'est inscrite dans une perspective intéressante qui semble se diriger vers le début d'une constitutionnalisation du droit budgétaire.

L'incertitude du régime a pris plusieurs formes

Le problème d'identification du droit applicable en matière budgétaire et financière a surgit de manière particulière à l'indépendance du pays. Comme on le sait, la loi du 31 décembre 1962, adoptée par l'ANC n'a pas suggérée une solution facile en la matière. Elle se contenta simplement d'assortir la reconduction du droit en vigueur des conditions connues. Dans le domaine qui nous préoccupe, les textes coloniaux tombaient sous les coups des dispositions législatives empêchant la reconduction de la législation antérieure¹⁹⁶. La référence au droit antérieur qui résultait de la loi du 31 décembre 1962 s'apprécie de manière différente en matière budgétaire et financière. Les premiers traits de la formulation juridique décrivaient les quelques reprises d'ordre formel et matériel qui s'expliquaient par une démarche fonctionnelle. On ne manquera de noter au passage, l'émergence d'une conception éphémère de l'autorisation

financière. Celle-ci a résulté des travaux parlementaires (ANC et AN) à côté de quelques éléments tirés du discours socialiste.

L'évocation des principes budgétaires rappelaient la conception classique de l'autorisation financière et ses fondements qui présageaient notamment les modalités de contrôle politique. Mais le régime de l'ordonnance du 10 juillet 1965 a mis un coup d'arrêt à cette conception tout en énonçant la promesse d'un renouveau constitutionnel et surtout l'élaboration d'un texte spécial relative au mode de présentation des lois de finances.

La « codification » de 1965 s'apparentait à une première élaboration nationale dans le domaine budgétaire et financier. La volonté d'énoncer une codification budgétaire et financière à travers les dispositions permanentes de l'ordonnance 65-320 portant loi de finances pour 1966 est significative du rejet du droit antérieur.

La démarche planifiée de l'économie à partir notamment du premier plan quadriennal va déteindre de manière sensible sur le mode de formulation des finances de l'Etat.

Le « cadre budgétaire et financier » qui résulte de l'ordonnance n° 70-93 du 31 décembre 1970 portant loi de finances pour 1971 s'apparente à une construction financière nouvelle. Mais La finalité apparaît plus économique que juridique. Le mode de formulation tend à un recentrage des techniques financières pour les mettre au service du développement économique. Ce mode traduit la prévalence d'une conception matérielle de loi de finances. En revanche, les aspects formels, en l'espèce les dispositions permanentes de l'ordonnance 65-320, vont être largement dépassées. Les ordonnances portant lois de finances vont être mise en phase avec la prévalence de la norme Plan. C'est la mise sous-tutelle des lois de finances.

Par la suite, le domaine des finances publiques sera plus au moins « intégré » à travers l'élaboration de deux textes importants adoptés par référendum en 1976. Il s'agit de la Charte Nationale et de la Constitution de la même année. Le mode de formulation adopté va entraîner la validation des aspects matériels de droit qui prendront une place significative au plan constitutionnel. De manière plus précise, le renouveau constitutionnel « prendra en charge » entièrement la « réforme financière » introduite dans les années 1970 par le premier plan quadriennal.

C'est la période qui va confirmer la conception interventionniste des finances publiques algériennes. De manière générale, les finances publiques seront subordonnées à la norme/Plan. Dès lors, la question du régime des lois de finances n'a pas constitué une préoccupation juridique tant au plan budgétaire et financier qu'au plan de la comptabilité publique. On notera par contre, un mode de formulation juridique qui touchera les aspects relevant du contrôle public des fonds publics. Le régime des lois de finances s'imposera tardivement en 1984 ; il constituera une sorte de conquête parlementaire qui a pris appui sur une revendication persistance des députés. Celle-ci a entraîné le dépôt d'un projet de loi relatif aux lois de finances. Le texte spécial en question s'apprécie par rapport aux dispositions permanentes de deux lois de finances qui ont joué le rôle de sources de droit formel (ordonnance 65-320 et loi de finances pour 1983). Au bout du compte, la loi 84-17 relative aux lois de finances restitue un mixage de notions et de conceptions différentes (de tendance libérale et socialiste).

Durant cette période, on a bien noté l'adoption des premières lois de règlements budgétaires. Mais l'apurement législatif s'est éclipsé durant une longue période à travers laquelle le domaine des finances publiques s'est caractérisé par une formulation juridique qui va révéler « un système » en crise. La refonte du régime des lois de finances va conduire à d'autres formes d'incertitudes.

La crise du système des finances publiques, apparue durant les années 1986-1988, a entraîné quelques changements importants dans la sphère du droit et partant dans le domaine budgétaire et financier.

Dans ce cadre, et à la veille de la Constitution libérale de 1989, le mode de formulation juridique adopté par le législateur dans le domaine budgétaire et financier sera largement influencé par les mesures relatives à la réforme économique. On notera une refonte fragmentaire de la loi spéciale relative aux lois de finance. En guise de mode opératoire, l'objectif choisi par le législateur résulte de manière presque détournée. En réalité, la refonte visait la remise en cause du système de financement public, adopté notamment à partir de 1971.

Dit autrement, le mode opératoire s'apprécie surtout comme une opération juridique de toilettage du texte spécial de 1984. La refonte dont il s'agit ne visait donc pas le régime des lois de finances.

La crise du système des finances publiques et la contrainte financière extérieure ont été également à l'origine de la « refonte » de la loi spéciale de 1984. Derrière les mesures liées à l'amélioration de la présentation du projet de loi de finances de l'année, se profilait une préoccupation liée à une contrainte financière particulière. Le démantèlement de la planification a confirmé cette hypothèse.

La crise dont il s'agit a donc entraîné aussi des mutations importantes dans la sphère du droit et partant dans le domaine budgétaire et de la comptabilité publique, contrôle des fonds publics inclus. Il en est résulté une codification importante et dense à la fois qui est venue progressivement encadrer trois compartiments successifs et complémentaires dans le domaine budgétaire et financier. Le premier compartiment concerne les principes généraux de la comptabilité publique, déterminés par la loi. En revanche, le deuxième compartiment est relatif au « bloc » de textes réglementaires d'application en la matière. Enfin le troisième compartiment est constitué des différents principes et modalités de contrôle des finances publiques de nature législative et réglementaire. L'importance de l'activité normative enregistrée dans le domaine, objet de notre préoccupation n'a pas empêché l'émergence d'une crise du contrôle public des fonds publics, contrôle d'intérêt public inclus.

La crise du contrôle public remonte en fait à la faillite et au « désordre financier » qui a résulté de la gestion d'un certain nombre d'institutions et d'établissements financiers. Elle s'est accentuée progressivement pour toucher d'autres domaines. Une sorte de refonte des modalités de contrôle des fonds publics a été engagée ; elle visait l'amélioration et le renforcement de la codification du contrôle public.

Dans ce cadre, on a noté en 2008 la réhabilitation des lois de règlement budgétaire. Depuis lors, l'apurement législatif des comptes de l'Etat, s'est caractérisés par une régularité remarquable. Le mode de formulation juridique dans le domaine budgétaire et financier va donc évolué. La refonte du code budgétaire de l'Etat, adopté par la LOLF de 2018, a ouvert de nouvelles perspectives. Le texte organique annonce de manière franche les axes principaux de la refonte du code budgétaire de l'Etat. Pris sous cet angle, le texte dont il s'agit présage les principales tendances qui s'orientent vers le développement du droit dans le domaine des finances publiques.

L'examen des dispositions générales du texte organique a permis de tirer quelques enseignements utiles sur les principaux éléments de la réforme envisagées. On n'a pas manqué, en outre, d'attirer l'attention du juriste et de l'analyste sur la signification nouvelle que peuvent revêtir certaines notions budgétaires et financières résultant des dispositions de la LOLF de 2018.

Enfin, l'analyse formelle ne constitue pas un gage de certitude. De toutes les façons, les velléités d'émancipation du droit qui résultent du texte organique dépendront de l'appréciation de la pratique budgétaire qui reste subordonnée à un calendrier particulier. Dans ce cadre, il n'est pas inutile de réitérer l'intérêt des nouvelles dispositions de la Constitution, citées plus haut. Tout porte à penser, en effet, qu'une nouvelle culture politique est en voie d'émergence. A titre d'exemple, et en vue de revaloriser le travail législatif et d'éviter les dysfonctionnements qui résultent « de la force du fait majoritaire », il est possible et nécessaire à la fois d'accorder de véritables pouvoirs à l'opposition¹⁹⁷.

Ces velléités dépendront aussi de l'activité normative des pouvoirs publics et éventuellement des procédures de saisine de la Cour constitutionnelle. Pris sous cet angle, il est clair que l'on se dirige vers le début d'une constitutionnalisation du droit budgétaire. L'on comprend l'exposé des motifs qui a eu le mérite de souligner que « le projet de loi organique aura une valeur juridique supérieure aux lois de finances-elles-mêmes ». L'une des perspectives d'encadrement des finances publiques algériennes va trouver sa source dans le texte supra-législatif qui va, en principe, s'imposer aux pouvoirs publics¹⁹⁸.

¹ Sur ces questions, nous renvoyons à l'ouvrage de M. Bouvier, M. C. Esclassan et J. P. Lassale in, *Finances Publiques*, LGDJ, 15^e édition, 2016-2017, p. 19.

² Cf. Michel Bouvier, « Réforme des finances publiques : Réforme de l'Etat », in *Revue française de finances publiques*, n° 73, janvier 2001, éditorial.

³ Cf., Omar Makalou in, *L'équilibre budgétaire dans les pays en voie de développement*, édition François Maspero, 1970, Paris, p. 21 : « Les faits, notamment les guerres et les crises (en particulier la crise de 1929, ont provoqué un mouvement d'idées qui a été synthétisé dans la théorie générale de Keynes en même temps que la construction toute nouvelle du socialisme en Union soviétique révélait une conception des finances intégrées entièrement dans l'économie ».

⁴ Cf. Sylvie Caudal, in « L'emprise croissante du droit sur les politiques budgétaires RFFP, n° 79, septembre, 2002, p. 123. Globalement, la doctrine a bien enregistré les limites qui concernent la mise en œuvre des principes classiques qui ont été systématiquement déclassés. Ces principes n'étaient pas toujours observés puisqu'ils n'étaient pas clairement et concrètement soumis au droit.

⁵ Idem., p.,123 et s.

⁶ M. Bouvier, M. C. Esclassan et J. P. Lassale in, *Finances Publiques*, LGDJ, 15e édition, op. cité., p. 19 et s..

⁷ Sur ses aspects nous renvoyons à P. Lalumière, in « Les cadres sociaux de la connaissance financière », *Revue des sciences financières*, n°1, 1963 p. 33 et s.

⁸ On ne manquera pas de souligner l'émergence de nouveaux instruments, notions et institutions (équilibre économique et financier, déficit systématique, politique budgétaire, plan et planification, notamment).

⁹ A titre d'exemple, nous signalons, les changements constitutionnels qui ont conduit au « mouvement » connu sous le nom du « parlementarisme rationalisé.

¹⁰ Nous citons à titre d'exemple les formes de reparlementarisation.

¹¹ Plus prosaïquement, cette période restitue le mode de formulation juridique qui résulte essentiellement de l'ère socialiste et de l'impact des pesanteurs observées même après l'adoption de Constitutions libérales.

¹² On dira tout aussi simplement qu'il s'agit de la période qui laisse entrevoir les perspectives de réformes sous l'ère libérale.

¹³ Le mode de formulation juridique va s'appuyer sur des supports constitutionnels dont la teneur socialiste s'articule mal avec l'expression juridique des notions de nature libérale et concurrente à la fois

¹⁴ La première loi de finance algérienne va ranger dans les armoires de l'histoire l'ordonnance n° 62-032 du 21 août 1962 portant modification des crédits ouverts aux services civils en Algérie et les voies et moyens qui leur sont applicables. Sur ce point précis, cf. Bouara Mohamed Tahar in, *La loi de finances en Algérie*, Thèse, Université d'Alger, Faculté de droit, 2006, p. 29 et s.

¹⁵ Loi du 31 décembre 1962, J.O.R.A du 11 janvier 1962, page 18.

¹⁶ Sur ce point précis, nous recommandons l'article de Chérif Bennadji, « De quelques réflexions à propos de la problématique dans la thèse de doctorat en droit (à partir de l'exemple algérien), Les annales de l'université d'Alger « I », volume n° 29, numéro « 1 », p. 52-65, année 2016.

¹⁷ Cf. exposé des motifs de la loi du 31 décembre 1962, 2ème paragraphe : « ..., il y a lieu de reconduire la législation en vigueur au 31 décembre 1962, sauf dans ses dispositions contraires à la souveraineté nationale algérienne jusqu'à ce que l'Assemblée Nationale puisse donner au pays une législation nationale ». Cette condition est reprise par l'article 1er de la loi.

L'article 2 est plus prolixe et énonce : « Tous les textes et les dispositions portant atteinte à la souveraineté intérieure ou extérieure à l'Etat algérien ou d'inspiration colonialiste ou discriminatoire, tous les textes ou dispositions portant atteinte à l'exercice normal des libertés démocratiques, sont considérés comme nuls et nonavenus ».

¹⁸ Sur ce point précis, cf. Bouara Mohamed Tahar in, La loi de finances en Algérie, thèse, op. cité., p. 28 et s.

L'ordonnance organique du 2 janvier 1959 n'était pas en vigueur en Algérie avant le 31/12/1962.

²⁰ Dès 1960, le Conseil constitutionnel français s'est prononcé sur la question de la conformité des lois de finances à l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Il s'agit de la décision 8 DC du 11 août 1960 (redevances radiotélévision).

¹⁷ Sur ce point, il est clair que l'administration algérienne a gardé à l'indépendance les mêmes méthodes de travail dans le cadre de l'élaboration et de la présentation du budget. A titre exemple, le tableau des voies et moyens est significatif sur ce sujet.

²² Sur ces aspects, nous renvoyons à Bouara Mohamed Tahar, La loi de finances en Algérie, thèse, op. cité. p.

²³ S'agissant d'une tentative de rupture avec le droit colonial en matière budgétaire, la codification de 1965 s'apparente à une première élaboration nationale dans le domaine en question

²⁴ Cf. l'alinéa 1^{er} de l'article 6 quater

²⁵ Alinéa 2 de l'article 6 quater: "Les opérations autorisées par la loi de finances comprendront quatre groupes distincts:

a) Opérations du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du trésor, intégrant la totalité des charges et des ressources de l'Etat à caractère définitif.

b) Opérations des comptes spéciaux du trésor retraçant les charges de l'Etat à caractère temporaire et les ressources correspondantes.

c) Opérations en capital de la dette publique à moyen et à long terme comportant des charges d'amortissement et les ressources attendues des emprunts extérieurs et intérieurs.

d) Opérations de trésorerie résultant des émissions et remboursements d'emprunts à court terme et dépôts de correspondants du trésor ».

²⁶ Cela suppose que la loi de finances doit obligatoirement respecter l'égalité arithmétique entre charges et ressources de l'Etat. En conséquence, la définition algérienne marque un net recul par rapport à l'évolution qu'a connu le droit français.

²⁷ Dualité en termes de gestion, cela s'entend.

²⁸ L'AP et les crédits de paiements n'ayant pas été définis par la codification provisoire. Elles vont relever du domaine administratif.

²⁹ JORA, p. 678.

³⁰ Cf. le contenu décliné ci-dessous.

³¹ Au nombre desquelles figure l'autorisation spéciale qui permet au trésor de mobiliser et de centraliser les ressources en vue de les mettre à la disposition des banques publiques, nationalisés depuis 1966. Le rôle des banques va changer sensiblement, elles seront intégrées dans le financement planifié de l'économie par voie de concours temporaires à travers les conventions de crédits.

³² Les actes infra-réglementaires vont constituer les sources principales d'encadrement pour les dépenses d'investissement du plan. Dans ce cadre, on ne manquera pas de rappeler la fameuse circulaire du 20 mai 1974 relative aux investissements du 2ème plan quadriennal.

³³ Il s'agit des contributions financières des entreprises socialistes au budget général de l'Etat réparties par secteur. En réalité, on notera surtout la transformation des concours temporaires en concours définitifs.

³⁴ Cf., Le décret n°73-17 du 10 août 1973 portant création de la commission nationale de législation.

³⁵ En effet, c'est d'abord l'ordonnance n° 75-87 du 30 décembre 1975 portant adoption des codes fiscaux qui a été publiée au journal officiel. Elle comportait deux articles seulement :

« Article 1^{er}.- sont adoptés et exécutoires les codes fiscaux ci-après :

1° code des impôts directs et les taxes assimilées ;

2° code des impôts indirects ;

3° codes des taxes sur le chiffre d'affaires ;

4° code de l'enregistrement ;

5° code du timbre.

Lesdits codes font l'objet d'un tirage à part sous le timbre du ministère des finances.

Article 2.- La présente ordonnance qui prend effet à dater du 5 juillet 1975, sera publiée au Journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire ».

L'ordonnance vise le *décret n°73-17 du 10 aout 1973 portant création de la commission nationale de législation*. Souligné par nous.

Une année après sont publiés les codes fiscaux au JORA par voie d'ordonnance.

³⁶ Les ordonnances de 1976 étaient bien en avance.

³⁷ L'article 6 de la Constitution de 1976 est sur ce point révélateur puisqu'en l'espèce, la Charte Nationale est visée directement pour une mise en œuvre, cf. article 6 : « la Charte Nationale est la source fondamentale de la politique de la Nation et des lois de l'Etat.

Elle est la source de référence idéologique et politique pour les institutions du Parti et de l'Etat à tous les niveaux.

La Charte Nationale est également un instrument de références fondamental pour toute interprétation des dispositions de la constitution ».

³⁸ A titre d'exemples, le texte de la a Charte nationale contient tous les éléments liés au socialisme, du développement économique et à la planification.

³⁹ L'élaboration et l'adoption des textes sur le contrôle public constituaient un enjeu particulier dans le système politique algérien. Le but du parachèvement institutionnel que traduisait la constitution de 1976, s'apprécie comme une perspective de légitimation politique qui s'appuyait , entre autres, sur la « fonction constitutionnelle de contrôle », chapitre V.

⁴⁰ Le domaine budgétaire et financier (fiscal compris) ne pouvant pas logiquement constituer une préoccupation particulière dans la conception du socialisme algérien.

⁴¹ Il s'agit essentiellement du régime juridique des lois de finances et des règles de la comptabilité publique.

⁴² Cf. article 151 : « l'Assemblée populaire nationale légifère dans les domaines que lui attribue la constitution.

Relevant également de la loi; ... - ...

15 l'adoption du Plan national ;

16 l'adoption du Budget de l'Etat ;..... ».

⁴³ Cf. Les articles 12, 13, 14, 29, 30, 31, 32 et 41.

⁴⁴ Et qui ressortent surtout du rapport général du Plan quadriennal, document annexé à l'ordonnance portant Plan.

⁴⁵ La matière relative au contrôle public relève en principe du domaine réglementaire.

⁴⁶ La codification va être entamée à partir de l'année 1980 (quatre ans après l'adoption de la constitution de 1976).

⁴⁷ Textes sur le contrôle public ont été adoptés en 1980, alors que, comme on le verra, les textes sur le régime juridique sont intervenus beaucoup plus tard, en 1984 et en 1990.

⁴⁸ cf. Loi n° 80-02 du 9 février 1980 portant règlement budgétaire pour l'exercice 1980, J.O.R.A, p. 134. Le législateur a donc directement appliqué la disposition de l'article 187 de la Constitution de 1976.

⁴⁹ Loi n° 82-14 du 30 décembre 1982 portant loi de finances pour 1983, article 16 et 17.

Il s'agit notamment de l'article 17 : « jusqu'à la promulgation d'un *texte législatif déterminant le mode de présentation des lois de finances*, les opérations des comptes spéciaux du trésor seront prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget, sous réserve des règles particulières énoncées aux articles 18 à 23 ». Sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte spécial sera reporté d'année en année

⁵⁰ Cf. Bouara Mohamed Tahar, La loi de finances en Algérie, thèse, op. cité, p. 312 et s.

⁵¹ Entre temps, on notera tout de même l'absence d'un contrôle de constitutionnalité des lois.

⁵² Sur ces aspects, cf. Bouara Mohamed Tahar in, Les finances publiques. L'évolution de la loi de finances en Algérie, Les pages bleues, 2007.

⁵³ Et pour cause, les principes d'autorisation préalable et de l'unité budgétaire notamment seront largement transgressés

⁵⁴ Cf. article premier, toujours en vigueur.

⁵⁵ Les dernières lois de règlement budgétaire :

loi n° 84-04 du 07 février 1984 portant LRB pour l'exercice 1979 (JORA n° 02 année 1984) ;

loi n° 85-10 du 26 décembre 1985 portant LRB pour l'exercice 1981 (JORA n° 57 année 1985) ;

loi n° 87-02 du 20 janvier 1987 portant LRB pour l'exercice 1981 (JORA n° 04 année 1987).

⁵⁶ Constitution de 1976, de 1989, et de 1996.

⁵⁷ Comme on le sait, ces mutations présageaient une conception libérale de l'Etat.

⁵⁸ C'est le caractère fonctionnel de la loi de finances qui va réapparaître à travers le mode de formulation juridique adopté par le législateur.

⁵⁹ J.O.R.A., n° 2 du 13 janvier 1988.

⁶⁰ Il s'agit notamment des trois lois publiées dans l'ordre suivant : loi 88-01 portant d'orientation sur les entreprises publiques, loi n° 88-02 relative à la planification et la loi 88-03 relative au fonds de participation. Ces lois constituent une codification nouvelle et se présentent comme un bloc résultant d'une conception plus élaborée (lois du 12 janvier 1988, J.O.R.A., p.18).

⁶¹ Cf. la loi 88-06 du 12 janvier 1988 modifiant et complétant la loi n° 86-12 du 19 août relative au régime des banques et du crédit. J.O.R.A., p. 34

⁶² Cf. loi n° 88-01 du 12 janvier 1988 portant loi d'orientation sur les entreprises publiques économiques J.O.R.A., p. 18.

⁶³ La notion même de loi d'orientation qui est consacrée pour les E.P.E. Présage une sorte de perspective « négociée » au sein de la classe politique.

⁶⁴ Il s'agit plus de rapports qui résultent du texte indirectement. Le texte de la loi 88-05 n'exprime pas de relation clairement établie. La doctrine qui s'emploie à l'étude du droit de l'entreprise exprime sous des formulations différentes le processus de désengagement. Nous renvoyons à M. Boussoumah, « L'évolution de la notion d'entreprise publique dans le droit algérien », RASJEP, n°1, mars 1989, p. 7 et s. et M. Brahimi, « Quelques questions à la réforme de l'entreprise publique (loi n° 88-01) », même revue p. 89 et s. et A. Benachenhou : « Ajustement et démocratie économique », in l'Algérie : des principes de Novembre à l'ajustement structurel, ouvrage sous la direction de A. Djeflat, série de livre du CDESRIE, Paris, 1999, p., p. 174.

⁶⁵ Dans la mesure où le texte spécial avait pris en charge les éléments essentiels de la réforme du financement public de l'économie introduite notamment en 1971. Il est donc normal qu'il en subisse les contrecoups.

⁶⁶ Sur ces aspects, nous renvoyons à Bouara Mohamed Tahar, La loi de finances en Algérie, thèse, Université d'Alger, 2006.

⁶⁷ Idem.

⁶⁸ En l'espèce, le législateur ne va pas proclamer des principes nouveaux. Il va se limiter à tirer les conséquences de la mise en œuvre de la réforme économique.

⁶⁹ En effet, ce mode opératoire consiste seulement à introduire des changements conformément aux mesures adoptées par les lois de la réforme économique.

⁷⁰ En l'espèce, il s'agit essentiellement des dépenses d'investissements planifiés, qui ont pris la forme d' « autorisation de financement annuelles » réparties dans l'état législatif « D » des lois de finances. Il s'agit surtout aussi des ressources mobilisées par le trésor en vue de financer ces dépenses (non évaluées dans les lois de finances). Il s'agit enfin de ressources de nature monétaire qui résulte de l'escompte bancaire, cf article 42 de la loi 84-17 relative aux lois de finances « ... prêts bancaires pouvant être escomptés auprès de l'institution monétaire... ».

⁷¹ Cf. article 1^{er} de la loi 88-05, modifiant et complétant la loi 84-17 relative aux lois de finances.

⁷² Le législateur a étendu en termes de « compensations » la gamme des opérations budgétaires autorisées par la loi de finances de l'année. Cet élargissement va s'effectuer au profit du compte « budget général de l'Etat ». Dès lors, 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 », préfigurent un recentrage des opérations

financières autorisées par les lois de finances. Ce recentrage va s'opérer en direction des opérations budgétaires à caractère définitif. Ainsi, le mode opératoire poursuit un but plus ou moins précis : les dépenses en capital vont être érigées en poste de dépenses destinées à l'économie.

⁷³ Le législateur a donc tenté de rétablir la fonction des ressources de trésorerie dans sa conception « classique ». Le recours à l'usage des ressources publiques de manière immodérée a conduit comme on le sait à des déficits qui ont été jugés excessifs.

⁷⁴ En tout cas, il semble que l'on se dirige vers une distinction plus nette entre les opérations budgétaires et les opérations de trésorerie.

⁷⁵ Cf. les développements d'A. Benachenhou, « Ajustement et démocratie économique », op. cité, p. 158 et s. : « L'investissement du secteur public, financé par le Trésor, conduit à mettre à la disposition du corps social, un ensemble de biens et de services, en quantité plus au moins importante... Adossé à cette logique suicidaire du secteur public, dont les dirigeants étaient consentants et/ou rassurés par un accès presque sans limites aux ressources publiques,... *Du point de vue de l'analyse économique, c'est en réalité l'endettement extérieur, rendu possible par les anticipations, non réalisées de recettes d'hydrocarbures, qui a fait fonctionner tout le système : surinvestissement dans le secteur public, rentes dans le secteur privé* ». Souligné par nous.

⁷⁶ Cf. article 67 : « ... Dans la deuxième partie sont proposées : ... Les dispositions diverses applicables aux opérations financières de l'Etat ne devaient porter que sur *l'objet de la présente loi*... ». Souligné par nous.

⁷⁷ « Les documents budgétaires doivent, en principe, permettre aux parlementaires de se prononcer en connaissance de cause sur les choix financiers proposés par le Gouvernement.... Précédé d'un exposé des motifs, le texte soumis à l'approbation du Parlement a ainsi toujours été accompagné d'un nombre important de documents d'information », in Lucille Tallineau, « les distinctions liées au caractère obligatoire des documents accompagnant le projet de loi de finances de l'année », Etudes de finances publiques, mélanges en l'honneur de M. le professeur P. M. Gaudemet, Economica, Paris, 1984, p. 153 et 154.

⁷⁸ Il s'agit des développements croissants des dispositions extra-budgétaires.

⁷⁹ Article 67 modifié : « ... les dispositions diverses applicables aux opérations financières de l'Etat ne devant porter que sur *l'objet de la présente loi* ». Souligné par nous.

⁸⁰ Sur ce point précis, cf. Bouara Mohamed Tahar in, Eléments de finances publiques. La flexibilité de l'objet des lois de finances, ENAG, 2012.

⁸¹ Sur ce point, cf. L. Tallineau, « Les distinctions liées au caractère obligatoire des documents accompagnant le projet de loi de finances de l'année », op cité, p. 153 : « L'ensemble : exposé des motifs, texte soumis au vote, documents annexes constituaient officiellement le " projet de loi de finances". "Les pièces justificatives des crédits demandés" ainsi que les documents propres à éclairer le Parlement et le Pays sur l'état des finances publiques ont toujours été quantitativement beaucoup plus importants que l'exposé des motifs et les différents articles et tableaux désignés par les premières lettres de l'alphabet constituant le budget « stricto sensu » ».

⁸² « ... dans la deuxième partie, sont prévues les propositions relatives à la perception des ressources publiques et les voies et moyens qui garantissent le fonctionnement des services publics et qui permettent d'assurer *les équilibres internes et externes* prévus par le plan annuel de développement

⁸³ 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.

⁸⁴ Elle a été publiée juste derrière la loi 89-24 qui a touché le régime des lois de finances.

⁸⁵ Elle intervient donc dans le même processus de filiation institutionnelle.

⁸⁶ 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 nécessaires et les lignes directrices d'organisation de l'économie, du développement régional et d'aménagement du territoire ».

⁸⁷ 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 ».

⁸⁸ Cf. article 1^{er} de la loi 89-25.

⁸⁹ 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.

⁹⁰ 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 le loi 89-27 du 31 décembre 1989 portant plan national pour 1990.

⁹¹ La loi 89-25 modifiant et complétant la loi 88-02 du 12 janvier 1988 relative à la 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).

⁹² Termes utilisés par la loi 89-25.

⁹³ Pour un aperçu détaillé, Cf. Bouara Mohamed Tahar, in La loi de finances en Algérie, Thèse, op.cité., p. 448 et s.

⁹⁴ 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).

⁹⁵ L'administration économique du Plan a toujours eu la haute main sur les dépenses d'équipement et d'investissement de l'Etat. Les dépenses traditionnelles et de fonctionnement de l'Etat relevaient du ministère des finances. Cette dualité a vécu jusqu'en 1998.

⁹⁶ Le texte est relatif aux objectifs de la période 1993-1997 et comporte des dispositions portant plan national pour 1993.

⁹⁷ 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.

⁹⁸ De ce point de vue, le Plan prend en charge des considérations qui ont été entre autres à l'aggravation de la crise économique et financière.

⁹⁹ Cf. l'article 1^{er} du décret législatif 93-07.

¹⁰⁰ 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, soit 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 déterminent les perspectives à moyen terme et équilibre macro-économique et financier pour 1993.

¹⁰¹ En effet, l'article 1^{er} du texte place les nouvelles dispositions dans le cadre de la loi 88-02. Celle-ci a prévu des dispositions spéciales pour le plan annuel.

¹⁰² 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.

¹⁰³ Cf. Bouara Mohamed Tahar in « L'évolution du cadre normatif des dépenses d'investissements de l'Etat », ...

¹⁰⁴ Pour un aperçu détaillé, cf. Bouara Mohamed Tahar in, Eléments de finances publiques. La flexibilité de l'objet des lois de finances, op. cité., p. 75 et s. et 86 et s.

¹⁰⁵ , Cf. Bouara Mohamed Tahar, in La loi de finances en Algérie, Thèse, op.cité., p. 590 et s.

¹⁰⁶ Idem, p. 591 et s.

¹⁰⁷ Cf. Bouara Mohamed Tahar in, Eléments de finances publiques. La flexibilité de l'objet de lois de finances, ENAG, 2021.

¹⁰⁸ Sur le régime et son évolution nous renvoyons à l'étude de Bouara Mohamed Tahar in « le cadre normatif des dépenses d'investissements de l'Etat »

¹⁰⁹ A ce propos, deux dispositions importantes méritent d'être rapportées. Il s'agit de l'article 38 inséré à la section « I » afférente aux impôts directs et taxes assimilées et l'article 65 inséré à la section « IV » afférente aux taxes sur le chiffre d'affaires .

L'article 38 dispose : « Il est institué un impôt sur le revenu global (I.R.G) et un impôt sur les bénéfices des sociétés (I.B.S.). Cet article introduit 48 articles répartis en deux parties. Une véritable structure de code fiscal surgit de la loi

de finances de l'année.

L'article 65 dispose : « il est institué une taxe sur la valeur ajoutée et une taxe spéciale sur les opérations de banques et d'assurances régies par les dispositions ci après :.... ».

¹¹⁰ Cf., loi n° 01-21 du 22 décembre 2001 portant loi de finances pour 2002, J.O.R.A, p. 3.

L'article 40 a introduit le code de procédures fiscales.

De manière sommaire, on rappellera la cohérence juridique qui a été réalisée en matière fiscale à la veille de l'adoption de la Constitution de 1976. Nous soulignons tout de même que la cohérence, citée plus haut, s'est effectuée en l'absence d'une assemblée parlementaire, cf. supra ., p. 11

¹¹¹ A l'adoption de la loi n°90-21 relative à la comptabilité publique , il s'en est suivi la série de textes réglementaires et infra-réglementaires pour encadrer l'exécution des différentes opérations financières de l'Etat et de ses démembrements notamment.

¹¹² Même si l'on considère que cette codification est intervenue de manière tardive. Dans le cadre de cette étude le droit de la comptabilité publique est considéré aussi comme un instrument de contrôle, cela s'entend.

¹¹³ Auparavant, c'est la base juridique du contrôle des finances publiques qui resta longtemps incertaine et surtout contestable au plan du droit .

¹¹⁴ Sur ce point, il faut noter en outre un volume impressionnant de textes infra-réglementaires intervenu pour « préciser et/ou détailler » les modalités d'application dans les divers aspects de l'exécution financière et/ou comptable de l'Etat et de ses démembrements.

¹¹⁵ Cf ; le décret n° 95-54 toujours en vigueur.

¹¹⁶ Cf. A. Barilari in, Les contrôles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques », L.G.D.J, Paris, 2003, p. 131.

¹¹⁷ Comme le soulignait M. Barilari : « Le système actuel de contrôle des finances publiques, héritage pour l'essentiel du XIXe siècle quant au rôle des comptables a été complété au XXe siècle par l'apparition du contrôle des engagements, puis partiellement et ponctuellement adapté. Cette évolution très prudente peut faire apparaître un certain nombre de décalages par rapport au contexte », idem, p. 131.

¹¹⁸ Idem., p. 7

¹¹⁹ Cf. Préface, Mélanges en l'honneur de M. le professeur P.M. Gaudemet, Etudes de finances publiques, Economica, Paris, 1984

¹²⁰ Il s'agit d'un texte qui étend le contrôle externe de l'IGF aux EPE en charge des projets financés sur concours budgétaires (cf. Art. 7 bis). En outre, le texte permet le contrôle d'audit et de gestion des EPE par l'IGF en dérogeant aux dispositions du code de commerce. Toutefois ce contrôle doit intervenir sur demande des autorités et organes représentant l'Etat actionnaire, selon des conditions et modalités fixées par voie réglementaire (art. 7 bis, 1^{er} alinéa).

¹²¹ A partir de 1990 jusqu'aux années 2000.

¹²² La manifestation de la crise du système national du contrôle des fonds publics décrit une volonté politique de palier certains scandales d'ordre financier en mettant en branle un mode d'élaboration juridique visant la refonte des textes sur le contrôle. Au nombre de ces textes figurait en première ligne ceux relatifs à l'I.G.F.

¹²³ La contrôle d'intérêt public va au-delà du champ et/ou du secteur public ; il concerne aussi toutes les gammes d'activités qui se situent dans les différents secteurs économiques.

Sur cet aspect, nous renvoyons à P. Joxe in « La protection de l'intérêt public et les missions des juridictions financières », RFFP, n° 56, 1996, p. 7 et s.

¹²⁴ Cf. Instruction n° 03 du 12 03 2007 adressée aux membres du Gouvernement et ayant pour objet l'amélioration du contrôle des finances publiques, non publiée.

¹²⁵ On citera à titre d'exemple les mesures suivantes contenues dans l'instruction en question : « En application des décisions arrêtées lors des conseils interministériels, tenus les 18 décembre 2006 et le 5 février 2005, consacrés à l'examen du dossier relatif à l'amélioration du contrôle des finances publiques, je vous instruis à cet effet :

1 – d'instaurer une coordination entre l'action de l'I.G.F et celles des Inspections Générales des départements ministériels, en vue de créer un effet de synergie et de complémentarité dans la conduite des programmes d'intervention dévolus à ces organes de contrôle.

Dans ce cadre, l'I.G.F doit être rendue destinataire des programmes d'interventions des inspections générales placées sous votre autorité, ainsi que les bilans d'activités y afférents.

La coordination envisagée doit permettre également un échange d'expérience dans les approches et techniques de contrôle et d'investigations, la documentation, l'organisation en commun des cycles de perfectionnement et séminaires portant sur les différents aspects touchant au contrôle de la gestion, l'Audit et l'évaluation.

¹²⁶ Puisqu'aussi bien l'instance législative peut lui faire des commandes.

Cf. les textes réglementaires cités plus haut.

¹²⁷ En l'espèce, il s'agit de la cour des comptes notamment.

¹²⁸ Organisation internationale des institutions de contrôle des finances publiques ; cf. Statuts, article 2 : « Par institution supérieure de contrôle des finances publiques, on entend toute institution publique d'un Etat ou organisation supranationale qui - quel que soit sa dénomination, sa composition ou son organisation - exerce, en vertu de loi ou autre acte formel de l'Etat ou de l'organisation supranationale, le contrôle supérieur des finances publiques de cet Etat ou de cette organisation supranationale et ce de façon *indépendante* ainsi qu'avec ou sans compétence juridictionnelle ». Souligné par nous.

¹²⁹ Cf. article 2 de l'ordonnance n° 95-20 du 17 juillet 1995 « La Cour des comptes est l'institution supérieure de contrôle a posteriori des finances de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics..... ».

Cependant, J. Magnet souligne une observation pertinente qui mérite d'être rapportée : « Nous avons entendu dire biens des fois et aujourd'hui encore certainement, que la Cour des comptes est un des piliers de l'Etat démocratique. C'est vrai, mais ce n'est pas toute la vérité. La vérité, c'est que l'institution supérieure de contrôle est un des piliers de l'Etat tout court. Il n'y a pas d'Etat sans finances, il n'y a pas d'Etat bien géré sans contrôle, et en conséquence, il y a une institution supérieure de contrôle partout où il y a un Etat qui fonctionne à peu près », in Jacques Magnet, « Les institutions supérieures de contrôle des comptes et le pouvoir législatif : aperçu de droit comparé, R.F.F.P., n° p. 105 ets.

¹³⁰ Cf., Jacques Magnet in « Les institutions supérieures de contrôle des comptes et le pouvoir législatif : aperçu de droit comparé, R.F.F.P., n° p. 105 et s. : « En droit comparé, la Constitution actuelle établie très clairement que le Parlement est l'un des pouvoirs publics constitutionnel et que la Cour des comptes n'est modestement qu'une autorité publique, comme l'autorité judiciaire, la différence étant que les pouvoirs publics tiennent leur existence et leur compétence, de la Constitution et que les autorités tiennent leur existence et leur compétence de loi. Il est clair que juridiquement la Cour des comptes est à un « étage au-dessous » du Parlement.

« Un étage au-dessous » ne veut pas dire qu'elle est subordonnée au Parlement.. ». A quelques différences, c'est la même solution que droit positif algérien semble faire prévaloir. C'est également pareil en ce qui concerne le statut de la Cour des comptes puisque la Constitution mentionne tout de même son existence. Comme le souligne la doctrine, « on ne pourrait sans réviser la Constitution supprimer la Cour des comptes...Par contre on pourrait changer tout la reste, c'est-à-dire le mode de nomination, le statut des membres, les attributions », idem, p. 107.

¹³¹ Cf. M. Bouvier, M.C Esclassan et J.P Lassale, Finances publiques, op. cité, Idem, p. 19.

¹³² Toutefois, la doctrine signale le risque de prévalence d'une logique sur l'autre lorsque la place et la pertinence de la part du droit dans les finances publiques se trouve parfois remise en cause « si l'on n'y prend garde. Car la conception gestionnaire du contrôle des deniers publics semble parfois prendre le pas sur la conception juridique... », idem, p. 23

¹³³ Cf., Philip Loïc in « Finances publiques et vie politique: réflexion du présent et du future », RFFP, n° 58, 1997.

¹³⁴ Hors les sujets relatifs à la défense, à la sécurité de l'Etat, au secret de l'instruction ou au secret médical, c'est à dire à la manière du traitement qui a été réservé à cette question par loi du 1^{er} aout 2001 portant loi organique relative aux lois finances en France.

¹³⁵ La loi de 1980 relative à la cour des comptes adoptée sous le régime de la Constitution de 1976 ayant été abrogée en 1990, ne mérite pas de commentaires particuliers. La loi de 1990 adoptée sous le régime de la Constitution de 1989 a surtout subi l'impact des préoccupations économiques dans un contexte de crise du système financier. La loi a été adoptée dans la foulée des textes relatifs à la comptabilité publique et a été amputée des attributs juridictionnels.

L'ordonnance n° 95-20 du 17 juillet 1995 a été élaborée et adoptée dans une nouvelle perspective mais, paradoxalement, aussi dans un contexte de crise plurielle. Le retour à une conception plus classique et à un modèle de type français ou latin marque la préférence des pouvoirs publics avec quelques aménagements.

Elle a été, revue et modifiée en 2010 dans le train de mesures de renforcement du contrôle public, soulignée plus haut.

¹³⁶ Cf. les développements de la première partie.

¹³⁷ J. O.R.A, n°44 du 24 juillet 2009.

¹³⁸ La loi de règlement budgétaire est qualifiée comme la seule véritable loi de finances . Ceci est d'autant plus vrai si l'on tient compte de l'ensemble des éléments qui participent à la détermination du pouvoir d'autorisation budgétaire, à travers le solde global des opérations permanentes et des opérations de trésorerie. Le champ couvert par la loi de règlement est donc le plus étendu qui se puisse concevoir dans le domaine financier. Paradoxalement, la loi de règlement apparaît matériellement comme la seule authentique loi de finances, la lois de finances de l'année et la loi de finances rectificative se ramenant en réalité à des lois de budget », in J. Molinier, « L'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, Histoire du droit des finances publiques, vol. I, Etudes coordonnées par Henri Isaia et Jacques Spindler, Economica, 1986, p. 316

¹³⁹ Idem., p. 316

¹⁴⁰ Sur ces aspects, cf. Bouara Mohamed Tahar in « La notion de budget de l'Etat dans la LOLF de : une perspective prometteuse ?, Mélanges Boussoumah, OPU, 2021.

¹⁴¹ Sur ces aspects, cf. Bouara Mohamed Tahar in, La notion de budget de l'Etat dans la LOLF de 2018 : une perspective prometteuse ?, Mélanges Boussoumah, OPU, 2021.

¹⁴² Contrairement aux précédentes Constitutions, celle de 2020 a regroupé les attributions du contrôle dans un même chapitre, en l'espèce le chapitre 3 qui traite « Du Parlement ».

¹⁴³ La compétence financière du Parlement est remise à l'endroit au plan constitutionnel; il en résulte une consécration de la « loi de finances » comme acte d'autorisation au lieu et place de la notion de budget de l'Etat » qui a figuré de manière constante dans les différentes constitutions depuis 1976.

¹⁴⁴ Cf. décret présidentiel n° 2000-372 du 22 novembre 2000 portant création du comité de la réforme des structures et des missions de l'Etat, J.O.R.A du 28 novembre 2000, n° 71, p. 3..

¹⁴⁵ Le cadre d'inspiration résulte bien de la LOLF française adoptée le 1^{er} août 2001.

¹⁴⁶ Sur ces aspects, nous renvoyons à A. Cheufa in, La réforme budgétaire en Algérie : A la recherche d'un modèle, thèse, Université Paris « I », Panthéon Sorbonne, Paris, 2016, p. 79 et s.

¹⁴⁷ Par rapport à l'article 123 de la Constitution de 1996.

¹⁴⁸ « Le cadre général » semble renvoyer à la formulation constitutionnelle accolée à loi organique relative aux lois de finances », en l'occurrence la notion de « loi cadre ». Mais la référence au terme « modalités » préfigure des compétences parlementaires élargies et vont donc au-delà d'un cadre général.

¹⁴⁹ La notion de budget de moyens est définitivement écartée. C'est ce que semble formuler le présent exposé des motifs : « le projet de loi organique relative aux lois de finances est fondé sur le principe d'une budgétisation non plus *par nature de dépenses*, mais orienté vers *les résultats* à partir d'objectifs définis... ».

¹⁵⁰ En l'espèce, il s'agit de la comptabilité des engagements plus adaptée à l'appréciation des résultats

¹⁵¹ Article 5 de la LOLF de 2018.

¹⁵² L'appréciation de ce dispositif ne peut être validé qu'à la suite d'une pratique budgétaire suffisante. Le mode de classification des charges n'implique pas automatiquement la flexibilité envisagée. Il n'est pas à l'abri de critiques rationnelles.

¹⁵³ La loi n° 84-17 comportait 81 articles. En droit français, la LOLF de 2001 compte 68 articles répartis en six titres.

¹⁵⁴ La ventilation opérée par le texte algérien présage à priori la présentation détaillée de différents aspects du régime des lois de finances.

¹⁵⁵ Il s'agit de l'impact des lois spéciales en matière d'hydrocarbures.

¹⁵⁶ Dans ce cadre, l'article 89 dispose :

« La loi de finances afférente à l'année 2023 est la première préparée et exécutée conformément aux dispositions de la présente loi organique. La loi portant loi de règlement budgétaire afférente à l'année 2023 est, également préparée, conformément aux dispositions de la présente loi organique.

L'application des dispositions de la présente loi organique pour les lois de finances pour 2021 et 2022, qui demeurent régies par les dispositions de la loi n°84-17 du 7 juillet 1984 susvisée, s'effectue suivant le principe de progressivité, par l'introduction, pour chaque exercice budgétaire, d'un bloc opérationnel et fonctionnel prévu par la présente loi organique. Les commissions chargées des finances de l'Assemblée Populaire Nationale et du Conseil de la Nation sont préalablement informées... ».

¹⁵⁷ Alors que le texte spécial de 84 n'en comportait que cinq (05). Tout en annonçant l'objet et les principes, règles ainsi que les procédures qui président à la définition du cadre de gestion des finances de l'Etat, le législateur organique n'a pas manqué de préciser les contours essentiels de l'autorisation financière dans ses différentes déclinaisons et par rapport aux différents actes et instruments d'accompagnement tel que le budget de l'Etat, le CBAMT et les lois d'orientation et lois de programme.

¹⁵⁸ Nous signalons à titre d'exemple les dispositions suivantes :

L'article 23, l'article 33, l'article 36, l'article 50, l'article 73, l'article 75, l'article 86.

¹⁵⁹ Préfacé par le Ministre des finances en juin 2021. Le glossaire donne le ton des perspectives de changements attendus comme suit : « *Le changement pour le meilleur c'est bien, mais avec l'adhésion de tous c'est mieux. Le changement que nous visons dans le domaine des finances publiques porte le nom de la modernisation, par laquelle de nouveaux concepts et un nouveau vocabulaire seront employés, d'où la nécessité de parler le même langage et comprendre le même sens.* ».

¹⁶⁰ Il s'agit du décret exécutif n° 21-252 du 25 Chaoual 1442 correspondant au 6 juin portant organisation de l'administration centrale du ministère des finances (JORA, n° 47 du 15 juin 2021, p.4).

¹⁶¹ La nouvelle organisation du MF a été revue pour s'adapter à la réforme introduite par la LOLF de 2018.

¹⁶² Le titre premier intitulé « DES DISPOSITIONS GENERALES » compte 9 articles.

Article 1er « La présente loi organique a pour objet de définir le cadre de gestion des finances de l'Etat devant régir la préparation des lois de finances, leur contenu, leur mode de présentation et leur adoption par le Parlement. Elle fixe aussi les principes et règles des finances publiques, des comptes de l'Etat et d'exécution et de contrôle de la mise en œuvre des lois de finances ».

¹⁶³ Concernant notamment le cadrage et la programmation budgétaire des politiques publiques, le choix de la gestion axée sur les résultats ainsi que l'évaluation qui en résulte.

¹⁶⁴ Cependant, tout comme en droit public français, une limite résulte de cette définition où il est dit que les lois de finances tiennent compte d'un « équilibre défini ». Comme le souligne la doctrine, « la formule est vague et elle suppose un « ailleurs » qui s'impose au législateur. Sur ce point précis, cf. L. Tallineau, in « La loi organique du 1^{er} août 2001 et le droit constitutionnel des finances publiques », RFFP, n° 79, septembre 2002, p.21.

¹⁶⁵ Art. 3, alinéa 3 : « L'Etat œuvre dans la gestion des finances publiques, à privilégier la couverture de ses dépenses de fonctionnement par des ressources ordinaires. Le taux de couverture est fixé par la loi de finances »

¹⁶⁶ Sur ces aspects, nous renvoyons à l'ouvrage de G. Pallez, Finances publiques, Les cours de droit, (G) : Finances publiques, Fascicule III, les cours de droit, Paris – V – 1963- 1964 et 1965-1966., p. 372 et s.

¹⁶⁷ « La loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat destinées à la réalisation des programmes de l'Etat, conformément aux objectifs définis et aux résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ».

¹⁶⁸ Art. 18. — Seules les lois de finances prévoient des dispositions relatives à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature ainsi qu'en matière d'exonération fiscale.

Toutefois, le régime fiscal applicable aux activités amont liées au secteur des hydrocarbures peut prévoir des dispositions citées ci-dessus, par une loi particulière, à l'exception de celles liées aux exonérations

¹⁶⁹ La LOLF de 2018 a été modifiée et complétée par la loi organique n° 19-09 1441 du 11 décembre 2019 relative aux lois de finances. En fait les lois pétrolières s'approprient la matière fiscale applicable à l'activité de « recherche-prospection et exploitation des gisements », secteur particulier et sensible relevant d'une activité soumise à des règles propres nécessitant le plus souvent une sémantique propre. Une sorte de technocratie disposant d'une expertise particulière dessaisit ainsi les élus dans le mode d'élaboration du droit. Ce qui explique pourquoi cette « matière », en l'espèce l'amont pétrolier reste en dehors des codes fiscaux. En fait, il s'agit bien, aussi, d'une loi spéciale qui déroge à la loi générale, en l'espèce les lois de finances sauf en matière d'exonération. Il faut rappeler aussi le précédent en la matière puisque l'article 13 de la loi n° 84-17 relative aux lois de finances a été également modifié dans ce sens.

¹⁷⁰ Art. 7 : « La loi de finances rectificative a pour objet de modifier ou de compléter, en cours d'année, les dispositions de la loi de finances de l'année ».

¹⁷¹ « La loi portant règlement budgétaire est l'acte par lequel il est rendu compte de l'exécution de la loi de finances de l'année et des lois de finances rectificatives relatives à la même année ».

Le titre V comporte trois (3) dispositions détaillées, les articles 86, 87 et 88, qui restituent aussi son importance dans le nouveau système budgétaire et financier.

¹⁷² Sur la question de l'équilibre, cf. Bouara Mohamed Tahar in, Evolution et perspective du budget de l'Etat et de l'équilibre budgétaire et financier, édition les pages bleues, en voie de parution en 2023.

¹⁷³ Sur cet aspect, cf. Bouara Mohamed Tahar in, Eléments de finances publiques. La flexibilité de l'objet des lois de finances, édition, ENAG, 2019.

¹⁷⁴ Cf. notamment l'article 73 de la LOLF de 2018 relatif au dépôt du projet de loi de finances.

¹⁷⁵ La métaphore qui exprime l'intrusion des dispositions étrangères aux finances publiques est ainsi inscrite tel quel dans l'exposé des motifs du projet de loi.

¹⁷⁶ La loi d'orientation sur la recherche a été invoquée dans la procédure d'élaboration de la loi de finances pour fonder et justifier des propositions budgétaires importantes. L'article 100 a été introduit pour « encadrer » les demandes de *crédits budgétaires sur la base d'un certain nombre de principes au nombre desquels figure celui qui précise que seules les lois de finances peuvent engager l'Etat en matière de finances publiques*.

La disposition de l'article 100 a le mérite de discipliner l'activité budgétaire de l'Etat à travers le contrôle qu'opère le ministre des finances sur l'élaboration des budgets publics.

¹⁷⁷ Il faut rappeler que ces actes législatifs ont été encadrés par une disposition permanente de loi de finances. Il s'agit d'une disposition qui a tenté de préciser le pouvoir d'autorisation budgétaires qui est liée exclusivement aux des lois de finances.

Cf. la loi de finances pour l'exercice 2000, article 100 : « les lois d'orientation et/ou les lois de programme, qui définissent des objectifs sur le moyen et le long terme, *n'engagent annuellement l'Etat, au plan budgétaire, que dans la limite des autorisations de programmes et des crédits de paiement contenus dans la loi de finances de l'année* ».

¹⁷⁸ Cf. article 50 de la loi de finances pour 2015, citée plus haut.

¹⁷⁹ « La loi de finances est élaborée par référence *au cadrage et à la programmation budgétaires tels que fixés à l'article 5 de la présente loi* et contribue à la concrétisation des politiques publiques dont la mise en œuvre est basée sur le principe de gestion axée sur les résultats à partir des objectifs précis définis en fonction des finalités d'intérêt général et faisant l'objet d'une évaluation

¹⁸⁰ Selon l'article 4 du décret n° 20-335 du 22 novembre 2020 fixant les modalités de conception et d'élaboration du cadrage budgétaire à moyen terme, Le CBMT vise les objectifs suivants :

- le renforcement de l'équilibre macroéconomique et de la discipline budgétaire ;
- l'amélioration de l'allocation des ressources potentielles par ordre de priorité des dépenses sur la base des choix stratégiques du Gouvernement ;
- le renforcement de la prévisibilité budgétaire ;
- la rationalisation des dépenses publiques ;
- la soutenabilité et l'évaluation des possibilités budgétaires.

¹⁸¹ Le CDMT est défini à l'article 8 du décret sus visé : « Le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) détermine pour chaque portefeuille ministériel la programmation pluriannuelle des dépenses sur trois (3) ans. Il est révisable annuellement à l'occasion de la préparation de l'avant-projet de lois de finances. L'élaboration du CDMT doit s'inscrire dans le cadre des grandes orientations budgétaires, notamment la préservation de l'équilibre budgétaire.

En revanche, le PED est prévu à l'article 10. — « Le plan d'engagement de dépenses est l'acte de l'évaluation des dépenses budgétaires pour une année. Il traduit le niveau régulier des engagements de dépenses en exécution du budget de l'Etat ».

¹⁸² Dans le cadre des conférences budgétaires, les prévisions engagent le ministère ou l'institution publique concernée. Elles doivent être inscrite au niveau des documents annexes nécessaires à l'information et au contrôle du parlement (au niveau du « volume 2 » relatif au rapport sur les priorités et la planification établi par le ministre ou le responsable de l'institution (article 75 de la loi organique n° 18-15.

¹⁸³ Article 13(arrêté du ministre chargé des finances).

¹⁸⁴ Les charges budgétaires de l'Etat sont regroupées selon les classifications suivantes, par :

1. activité : cette classification est constituée de programmes et de leurs subdivisions ;

2. nature économique de dépenses : cette classification est constituée de titres de dépenses et de leurs subdivisions;
3. grandes fonctions de l'Etat : cette classification est constituée par la désignation des secteurs ayant la charge de réaliser les objectifs par fonction ;
4. entités administratives ayant la charge de préparer et d'exécuter le budget : cette classification est constituée par la ventilation des crédits budgétaires par ministères ou institutions publiques.

Les éléments constitutifs des classifications ci-dessus, sont déterminés par voie réglementaire ».

¹⁸⁵ Art. 29. — Les charges budgétaires de l'Etat par nature économique comprennent les titres suivants :

- 1) Les dépenses de personnel ;
- 2) Les dépenses de fonctionnement des services ;
- 3) Les dépenses d'investissement ;
- 4) Les dépenses de transfert ;
- 5) Les charges de la dette publique ;
- 6) Les dépenses d'opérations financières ;
- 7) Les dépenses imprévues.

¹⁸⁶ Selon sa formulation qui résulte de la conception moderne des finances publiques, c'est-à-dire après l'intégration des « budgets dits extraordinaires » et surtout des CST. Sur cet aspect, cf. Bouara Mohamed Tahar in, Le cadre normatif des dépenses d'investissements en droit algérien, Ouvrage collectif, 50ème anniversaire de l'indépendance, La part du droit, Tome II, Edition Ajed,

¹⁸⁷ Il s'agit de l'arrêté n° 124 du 15 août 2021 fixant les sous catégories de dépenses ainsi que la codification de la classification par nature économique des charges budgétaires de l'Etat, pris en application de l'article 9 du Décret n° 20-354 du 30 novembre 2020 déterminant les éléments constitutifs des classifications des charges budgétaires de l'Etat, JORA, n°73, du 6 décembre 2020

¹⁸⁸ En fait, il s'agit de catégories de « dépenses » autorisées (état B et état C) et non de « budgets » de fonctionnement et d'investissement. En ajoutant l'état « A », l'ensemble renvoie au budget général de l'Etat. Ceci dit, les fascicules budgétaires vont concrètement unifier les deux catégories de dépenses dans un seul document, contrairement au « régime » précédent.

¹⁸⁹ L'exposé des motifs poursuit : « Elle permettra également de mettre en place une présentation dite croisée pour assurer l'exécution et l'évaluation de l'ensemble des charges dédiées à chaque programme ou à une de ses subdivisions (sous-programme ou action) à travers les crédits ouverts au titre des sept (7) titres de dépenses ».

¹⁹⁰ Elle rappelle la répartition fonctionnelle du budget de l'Etat. Sur ce point, cf. M. Bouvier, M-C Esclassan et J-P. Lassale in, Finances publiques, 15ème édition, op. cité, p 337 et s. Les crédits étaient regroupés en fonction des différentes fonctions de l'Etat, elles-mêmes subdivisées en sous-secteurs. Les dix fonctions principales donnant lieu à codage, étaient les suivantes :

Pouvoirs publics et administration générale – Education et culture – Secteur social, santé et emploi – Agriculture et espace rural – Logement et urbanisme – Transport et communications – Industries et services – Extérieur – Défense – Dépenses non fonctionnelles et dotations non réparties.

¹⁹¹ Sur ces aspects, nous renvoyons à l'étude de Bouara Mohamed Tahar in « La notion de budget de l'Etat dans la LOLF de 2018 : une perspective prometteuse ? », Mélanges Boussoumah, au cœur de la réforme de l'Etat, Tome II, OPU, 20121.

La consultation de la loi de finances pour 2023, comporte un état législatif « C » intitulé « la liste et le contenu des comptes spéciaux du Trésor ». A l'examen, on y trouve les numéros, les intitulés et le contenu des comptes par catégorie. En revanche, les prévisions en termes de ressources et de charges ne figurent pas dans ladite liste. La question de la nature de ces opérations financières restent en suspens.

¹⁹² Idem.

¹⁹³ La consultation du projet de loi de finances et de la loi finances pour 2023 comportent un état législatif « D » avec la mention « pour mémoire ». Dès lors, il est difficile de se prononcer sur la signification et la détermination de la notion d'équilibre, notamment à travers la structure adoptée.

¹⁹⁴ Cf. L. Tallineau, in « La loi organique du 1er août 2001 et le droit constitutionnel des finances publiques », RFFP, n° 79, septembre 2002, p.15 et s.

« L'intégration dans le texte organique de certaines dispositions relatives à la comptabilité publique et au contrôle participe aux processus de constitutionnalisation. On assiste en effet à la promotion constitutionnelle de certaines normes qui jusqu'en 2001 appartenaient au domaine législatif ordinaire ou au domaine réglementaire ».

Outre, les dispositions relatives au contrôle, la LOLF de 2018 a consacré tout le chapitre quatre (4) aux comptes de l'Etat comportant les dispositions relatives au système et au régime comptable applicable à l'Etat (art. 65 à 68).

¹⁹⁵ Synonyme de cadre pour les finances de l'Etat

¹⁹⁶ L'ordonnance française du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances est apparue hors contexte. Un texte d'une telle nature et qui gouverne de surcroît les finances de l'Etat français est de toute évidence contraire à la souveraineté algérienne selon les termes mêmes de la loi du 31 décembre 1962

¹⁹⁷ Autrement dit, comme le souligne la doctrine, « la revalorisation du Parlement suppose aussi le renouveau de l'opposition ». Sur ces aspects, nous recommandons l'article de Ariane Vidal-Naquet, « Le renouveau de l'opposition », Revue pouvoirs, « Le renouveau du Parlement », op. Cité. p. 133 et s.

¹⁹⁸ Pour un aperçu détaillé sur la nature et la valeur juridique de cette catégorie de lois, nous renvoyons à J.P. Camby, in « Quarante ans de lois organiques », RDP, n° 5/6, année 1998, p. 1686-1698 et à Aurélien Baudu, in « « La financiarisation » de la Constitution de la Vème République : de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 aux lois organiques financières ? », RFFP, n° 150, mai 2020, p. 15 et s.

- Bibliographie:

A - Livres :

A. Barilari in, Les contrôles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques », L.G.D.J, Paris, 2003.

Bouara Mohamed Tahar in, Eléments de finances publiques. La flexibilité de l'objet des lois de finances, ENAG, 2012.

Bouara Mohamed Tahar in, Evolution et perspective du budget de l'Etat et de l'équilibre budgétaire et financier, édition les pages bleues, en voie de parution en 2023.

Bouara Mohamed Tahar in, Les finances publiques. L'évolution de la loi de finances en Algérie, Les pages bleues, 2007.

A. Benachenhou : « Ajustement et démocratie économique », in l'Algérie : des principes de Novembre à l'ajustement structurel, ouvrage sous la direction de A. Djeflat, série de livre du CDESRIE, Paris, 1999,

M. Bouvier, M. C. Esclassan et J. P. Lassale in, Finances Publiques, LGDJ, 15^e édition, 2016-2017.

Préface, Mélanges en l'honneur de M. le professeur P.M. Gaudemet, Etudes de finances publiques, Economica, Paris, 1984

B – Thèses :

- Bouara Mohamed Tahar, La loi de finances en Algérie, thèse, Université d'Alger, 2006.
- Cheurfa in, La réforme budgétaire en Algérie : A la recherche d'un modèle, thèse, Université Paris « I », Panthéon Sorbonne, Paris, 2016.

C - Articles du Journal :

- Bouara Mohamed Tahar in « La notion de budget de l'Etat dans la LOLF de 2018 : une perspective prometteuse ? », Mélanges Boussoumah, au cœur de la réforme de l'Etat, Tome II, OPU, 20121.

- Bouara Mohamed Tahar in, Le cadre normatif des dépenses d'investissements en droit algérien, Ouvrage collectif, 50eme anniversaire de l'indépendance, La part du droit, Tome II, Edition Ajed,
- Chérif Bennadji, « De quelques réflexions à propos de la problématique dans la thèse de doctorat en droit (à partir de l'exemple algérien), Les annales de l'université d'Alger « I », volume n° 29, numéro « 1 », année 2016.
- J. Molinier, « L'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, Histoire du droit des finances publiques, vol. I, Etudes coordonnées par Henri Isaia et Jacques Spindler, Economica, 1986.
- J.P. Camby, in « Quarante ans de lois organiques », RDP, n° 5/6, année 1998, p. 1686-1698 Aurélien Baudu, in « « La financiarisation » de la Constitution de la Vème République : de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 aux lois organiques financières ? », RFFP, n° 150, mai 2020.
- Jacques Magnet, « Les institutions supérieurs de contrôle des comptes et le pouvoir législatif : aperçu de droit comparé, R.F.F.P., n°.
- L. Tallineau, in « La loi organique du 1er août 2001 et le droit constitutionnel des finances publique », RFFP, n° 79, septembre 2002.
- M. Boussoumah, « L'évolution de la notion d'entreprise publique dans le droit algérien », RASJEP, n°1, mars 1989.
- M. Brahimi, « Quelques questions à la réforme de l'entreprise publique (loi n° 88-01) », RASJEP, n°1, mars 1989
- Michel Bouvier, « Réforme des finances publiques : Réforme de l'Etat », in Revue française de finances publiques, n° 73, janvier 2001.
- Omar Makalou in, L'équilibre budgétaire dans les pays en voie de développement, édition François Maspero, 1970, Paris.
- P. Joxe in « La protection de l'intérêt public et les missions des juridictions financières », RFFP, n° 56, 1996.
- P. Lalumière, in « Les cadres sociaux de la connaissance financière », Revue des sciences financières, n°1, 1963.
- Philip Loïc in « Finances publiques et vie politique : réflexion du présent et du future », RFFP, n° 58, 1997.
- Sylvie Caudal, in « L'emprise croissante du droit sur les politiques budgétaires RFFP, n° 79, septembre, 2002.