

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET
DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

Ecole Nationale Supérieure de Management

ENSM ALGER

MASTER EN : Management des Organisations

MEMOIRE DE FIN D'ETUDE

Thème

**La Modernisation du Système Budgétaire un Outil de
Gestion Budgétaire Axée sur la Performance dans les
Organismes Publics en Algérie**

Cas du Ministère des Finances

Présenté par:

Bachouti Asmaa

Encadré par :

Mr Saihi Abdelhak

2^{ème} promotion

Année universitaire : 2013/2014

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

ET

DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

Ecole Nationale Supérieure de Management

ENSM ALGER

MASTER EN : Management des Organisations

MEMOIRE DE FIN D'ETUDE

Thème

**La Modernisation du Système Budgétaire un outil de
gestion budgétaire axée sur la performance dans les
organismes publics en Algérie**

Cas du Ministère des Finances

Présenté par:

Bachouti Asmaa

Encadré par :

Mr Saihi Abdelhak

2^{ème} promotion

Année universitaire : 2013/2014

Remerciements :

A travers ce travail ; je tiens à exprimer mes sincères remerciements et ma gratitude à :

- ❖ *Mon encadreur Monsieur **Saihi Abdelhak** qui m'a accordé l'assurance de suivre mon travail, en mon apportant conseils et orientations utiles à son élaboration.*
- ❖ *Monsieur **Yasri Kheir el Dine** et Mademoiselle **Ghobrini Fatima** pour leurs aide et leurs efforts.*
- ❖ *Mes **parents** pour leurs aides et leurs sacrifices.*
- ❖ *Tous les **enseignants** et le **personnel** de **l'ENSM***
- ❖ *Je remercie aussi tous **mes collègues** de la **2^{ème}** promotion.*

Sommaire

Liste des tableaux

Liste des figures

Liste des abréviations

Résumé (s)

Introduction

Chapitre 01 : Cadre Théorique et Méthodologique

Section 01 : Les aspects théoriques de la gestion budgétaire axée sur la performance.....5

Section 02 : Présentation de l'organisme (Ministère des Finances- DGB-).....16

Section 03 : Méthodologie de recherche21

Chapitre 02 : Le budget de l'Etat : du cadre actuel à la modernisation du système budgétaire

Section 01 : La pratique budgétaire actuelle en Algérie.....23

Section 02 : La MSB une réforme au cœur de l'Etat.....33

Chapitre 03: La nouvelle présentation budgétaire (cas du ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement)

Section 01 : La structure de programme du MATE.....47

Section 02 : Projet de budget de l'année 2015 du MATE selon le nouveau système.....55

Conclusion

Bibliographie

Annexes

Liste des tableaux :

Numéro	Titre	Page
1	Normes générales du NMP	6
2	Résumé des réformes récentes dans huit pays de l'OCDE	13
3	Caractéristiques d'un bon objectif	42
4	Qualification des résultats	43
5	Budgétisation axée sur les résultats pour un programme du Ministère de la santé	45
6	La Structure des programmes du ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE)	48
7	Situation des effectifs des Fonctionnaires	55
8	Proposition de programme neuf pour 2015 (Programme 1)	56
9	Proposition de programme neuf pour 2015 (Programme 2)	58
10	Proposition de réévaluation pour 2015	60

Liste des figures :

Numéro	Titre	Page
1	la roue de Deming	12
2	Organigramme du Ministère des finances	17
3	Organigramme de La Direction Générale du Budget	20
4	processus de gestion à la base de la modernisation des systèmes budgétaires	34
5	Structure des programmes relève du Ministère de l'Éducation Nationale	40
6	Le processus de livraison de service	42

Liste des abréviations :

MSB	Modernisation du système budgétaire
NMP	Nouveau Management public
CDMT	Cadre de Dépense à Moyen Terme
SIGB	Système Intégré de Gestion Budgétaire
MATE	Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

Résumé :

Depuis plusieurs années que tous les pays sont à la recherche d'un nouveau modèle de gestion publique plus ouvert, plus transparent et plus responsable afin de pouvoir permettre aux citoyens d'exercer leur contrôle démocratique nécessaire sur les politiques publiques.

Dans ce cadre, les exigences à l'égard de la dépense publique se sont accrues, notamment en vue d'une gestion rigoureuse, maîtrisée et surtout efficace des deniers publics.

Le développement de la gestion budgétaire axée sur la performance constitue un nouveau moyen privilégié pour répondre à cette exigence. Cette nouvelle tendance qui est instaurée par le nouveau management public, implique de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats.

Pour cela le gouvernement Algérien a décidé de revoir son système budgétaire à travers la mise en place de la réforme de la modernisation de système budgétaire (MSB) en visant une meilleure maîtrise des finances publiques et pour assurer un service public de qualité aux citoyens.

Pour mener à bien cette démarche, les structures administratives doivent être accompagnées par un soutien politique et dotées par des ressources pédagogiques et techniques nécessaires.

Mots clés : gestion publique, dépense publique, gestion budgétaire, performance, nouveau management public, résultat, réforme, modernisation.

ملخص :

منذ عدة سنوات, و كل الدول تبحث عن نموذج جديد للتسيير العمومي يكون أكثر انفتاحا, شفافية , و مسؤولية وذلك من أجل تمكين المواطنين من ممارسة الرقابة الديمقراطية اللازمة على السياسات العمومية. في هذا الإطار، فإن المتطلبات من ناحية الإنفاق العمومي في تزايد، خاصة بالنسبة للإدارة الصارمة، المسيطرة والفعالة للأموال العامة.

إن تطوير تسيير الميزانية القائمة على الفعالية يشكل وسيلة جديدة مفضلة لتلبية هذا المطلب. هذا الاتجاه الجديد المؤسس بواسطة الإدارة العمومية الجديدة, يتطلب الانتقال من منطق الموارد إلى منطق النتائج. لهذا، قررت الحكومة الجزائرية مراجعة نظام الميزانية من خلال تنفيذ إصلاح وتحديث لهذا النظام, الهدف منه تحسين السيطرة على المالية العامة وضمان جودة الخدمات العمومية للمواطنين. و من أجل القيام بهذه الخطوة على أكمل وجه، يجب مرافقة الهياكل الإدارية عن طريق الدعم السياسي وتزويدها بالموارد التكوينية و التقنية المطلوبة.

الكلمات الدالة :

الإدارة العمومية، النفقة العمومية، تسيير الميزانية، الفعالية، الإدارة العمومية الجديدة، النتيجة، الإصلاح, التحديث.

Abstract :

For several years that all countries are looking for a new model of public Management more open, transparent and accountable in order to enable citizens to exercise their democratic control necessary for public policy.

In this context, the demands on public spending have increased, especially for strict management, control and most effective public funds.

The development of budgeting performance based represents a new preferred way to meet this requirement. This new trend is established by the new public management implies moving from a resource-to a results.

For this, the Algerian government has decided to review its budget system through the implementation of the reform of the budget system modernization (BSM) aiming for better control of public finances and to ensure a quality public service to citizens.

To complete this process, the administrative structures must be accompanied by political support and have pedagogical and technical resources required.

Keywords: public management, public spending, budgeting, performance, new public management, result, reform, modernization.

Introduction

Depuis plus de 20 ans, les gouvernements des pays de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) ont entrepris des réformes budgétaires en redoublant les efforts pour intégrer les informations sur les performances à la procédure budgétaire. Le principal objectif de ces réformes est d'améliorer la prise de décision en obtenant des données de qualité supérieure et plus concrète sur les réalisations des administrations publiques. Elles visent à dissocier les décisions budgétaires des problèmes de moyens (quel montant de crédits puis-je obtenir?) pour les recentrer sur des résultats mesurables (que puis-je accomplir avec ces crédits?).

Constatant que son système budgétaire était marqué par un certain nombre d'insuffisances, le gouvernement Algérien a décidé de revoir en profondeur son cadre et ces pratiques budgétaires. Depuis plus de dix ans, l'Etat algérien s'emploie à changer son approche de gestion budgétaire et à réformer son cadre de gestion publique pour l'orienter vers les résultats et la recherche de l'efficacité.

Dans cette optique, le gouvernement Algérien s'est inscrit à partir de l'année 2006 dans une prescriptive de modernisation de son système budgétaire en adoptant la démarche suivie par les pays de l'OCDE. Cela s'est traduit par la mise en place d'une réforme budgétaire « la Modernisation de Système Budgétaire (MSB) » afin que le budget ne soit plus simplement un document financier, mais qu'il devienne l'expression de choix réfléchis sur l'utilisation des ressources.

Compte tenu de l'importance de la thématique citée précédemment et son implication sur le devenir du système budgétaire en Algérie. La question principale qui oriente notre réflexion peut être formalisée comme suit :

« La MSB, est-elle un outil efficace pour l'instauration d'une gestion budgétaire axée sur la performance en Algérie? »

Afin de préciser cette question principale, des questions secondaires peuvent être formulées de la manière suivante :

- _ Qu'en est-il du Nouveau Management Public? quel est son lien avec la budgétisation axée sur la performance?
- _ Pourquoi le système budgétaire algérien est-il remis en cause ?

_ Qu'en est-il de la MSB ? comment elle est la nouvelle présentation budgétaire ?

A fin de mieux cerner notre sujet, nous avons formulé l'hypothèse suivante comme réponse préalable à notre question principale précédemment posée :

« La MSB est un outil de gestion moderne, pertinent, et efficace permettant d'instaurer la gestion budgétaire axée sur la performance en Algérie. »

Pour répondre à la problématique, nous avons segmenté notre travail, en trois chapitres :

- Le premier chapitre présente le cadre théorique et méthodologique dont la présentation de l'organisme d'accueil et le contexte d'émergence de la gestion budgétaire axée sur la performance;
- Le second chapitre est réservé à présenter la pratique budgétaire actuelle en Algérie et les principaux éléments du projet MSB;
- Le troisième chapitre est consacré à exposer la nouvelle présentation budgétaire en prenant le cas du ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.

CHAPITRE 01 :
CADRE THEORIQUE ET
METHODOLOGIQUE

Dans ce premier chapitre, nous exprimons le contexte ayant permis l'émergence de ce nouveau concept de la gestion budgétaire axée sur la performance, puis nous présentons l'organisme d'accueil : ministère des finances ainsi que la direction générale du budget, et nous exposons l'approche méthodologique adoptée pour ce travail de recherche.

Section 01 : Les aspects théoriques de la gestion budgétaire axée sur la performance

1. Le nouveau management public (NMP) :

Au cours des vingt dernières années est apparu le Nouveau Management Public (NMP), qui a adopté au secteur public des nouvelles méthodes de management, traditionnellement employées dans le secteur privé, dans le but de satisfaire les usagers et améliorer la qualité des services publics.

1.1 Définition:

« Le Nouveau Management Public » est un nouveau concept qui vise essentiellement, l'efficience, la performance, et la transparence dans la gestion des organisations publiques. En fait, le Nouveau Management Public « [...] désigne un ensemble d'éléments novateurs dans la gestion des administrations publiques. Tous ces éléments constituent une tendance d'évolution du secteur public, caractérisée par une approche de gestion au détriment de l'approche juridique, une volonté d'axer la gestion sur les résultats, l'introduction d'éléments de compétition, de performance, de qualité et de réduction des coûts ¹».

Selon HOOD (1991)², le NPM met en avant trois types de valeurs :

- Les valeurs traditionnelles du secteur public, dont surtout celle de continuité.
- Les valeurs de transparence, de probité, d'intégrité, qui s'opposent au clientélisme.
- Les valeurs limitant le poids du secteur public dans la vie économique.

Donc, la raison d'être d'un organisme public ne pouvant plus justifier par son statut juridique, il lui faut passer d'une culture de moyens à une culture de résultats.

¹Bernrath. W, « Le Nouveau Management Public : Concept, Situation en Wallonie. Quelques Réflexions, Visions et Conclusions Opérationnelles », Revue OSF, 1998, Bruxelles, P : 92.

²Marrion. O, 2012, « Les administrations publiques françaises face aux théories de nouveau management public », mémoire de master académique, Management School, P : 25.

1.2 Normes générales du NMP :

Tableau n° 01 : Normes générales du NMP

Normes générales	Instruments
Décomposition du secteur public en unités stratégiques	<ul style="list-style-type: none"> - Décentralisation / déconcentration - Autonomie de gestion - Séparation claire des fonctions politiques (conception) et administratives (mise en œuvre) - Création d'agences fonctionnelles autonomes
Culture de la performance	<ul style="list-style-type: none"> - Indicateurs de performance (de préférence sous forme quantitative) - Développement de la comptabilité analytique et du contrôle de gestion - Gestion par les résultats (management par objectifs, culture de l'évaluation) - Audits de performance - Principe d'« accountability » (rendre des comptes) par rapport à l'Etat et aux contribuables
Amélioration de la gestion budgétaire	<ul style="list-style-type: none"> - Réduction des déficits/ des dépenses publiques - Budgétarisation par programmes - Plus grande transparence de la comptabilité
Flexibilité	<ul style="list-style-type: none"> - Décloisonnement des services, utilisation des NTIC - Transversalité - Simplification des procédures administratives
Décloisonnement privé/public	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en œuvre de partenariats privé/public - Privatisation d'entreprises publiques - Externalisation, mise en concurrence public/public et privé/public
Orientation client	<ul style="list-style-type: none"> - Usagers deviennent clients - Développement du marketing public - Satisfaction des clients - Utilisation des NTIC pour développer la communication externe (transparence)
Management par les RH	<ul style="list-style-type: none"> - Recrutement sur contrat - Rémunération liée à la performance - Avancement non plus à l'ancienneté mais à l'évaluation des compétences/de la performance - Réduction des effectifs - Responsabilisation / motivation des fonctionnaires (individualisation de la GRH, primes, etc.) - Développement du management participatif

Source : Marrion. O, « Les administrations publiques françaises face aux théories de nouveau management public », 2012.

1.3 Avantages et limites du NMP ¹ :

Beaucoup de travaux et d'enquête ayant pour objet la mesure de l'impact du nouveau management public, des différents avantages et inconvénients sont relevé à cette occasion :

1.3.1 Les avantages du NMP :

La mise en place du NMP apporte de nombreux avantages à savoir :

- le NMP permet de perfectionner et de moderniser l'action publique, souvent jugée comme contreproductive, en introduisant en son sein une rationalité managériale au lieu d'une rationalité juridique.
- il introduit dans le secteur public l'aspect de l'étalonnage (*benchmarking*) et la compétition, d'une part entre structures publiques (via des indicateurs de performance), d'autre part entre structures publiques et structures privées (dans le cadre d'appels d'offre) pour la mise en œuvre des politiques publiques est susceptible de créer une émulation profitable à l'ensemble des usagers et des contribuables.
- Il permet d'éviter de nombreux gaspillages et de réaliser des économies substantielles.

1.3.2 Les limites du NMP :

L'application du NMP peut provenir des limites à savoir :

- le statut de la fonction publique (recrutement, rémunération, promotion, carrière, etc.), considéré comme rigide et empêche une gestion pertinente des ressources humaines, il ne faudrait pas considérer le secteur privé comme étant libéré de toutes contraintes (le cas notamment pour les grandes et moyennes entreprises).
- il est faux de concevoir le secteur public comme dénué d'une certaine souplesse. En effet, le secteur public emploie de nombreux contractuels. Par conséquent, la gestion des ressources humaines dans le secteur public comporte une part de flexibilité et donne aux gestionnaires quelques marges de manœuvre non négligeables.

¹Anne A, Ludovic B, « Le Nouveau Management Public : Avantages et Limites », Revue RECEMAP, 2007, P : 7-9.

- le statut de la fonction publique n'est pas forcément démotivant pour les fonctionnaires (existence de promotions internes, noblesse du service public, etc.). Il est toutefois perfectible sur plusieurs points (mobilité, passerelle entre les fonctions publiques, etc.).

- il n'y a pas que l'argent qui constitue une motivation chez les fonctionnaires. D'autres facteurs sont tout aussi importants, notamment la reconnaissance, de bonnes conditions de travail et le fait d'être consulté sur les objectifs.

2- La budgétisation axée sur la performance :

Au fil des années, les préoccupations des autorités publiques sur le plan international ainsi les pays de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) en matière de dette nationale, de mondialisation de l'économie et de la concurrence accrue sur les marchés ont contribué à l'apparition de la démarche de budgétisation axée sur la performance qui représente un nouveau mode de management public.

2.1 Définition :

« Budgétisation axée sur la performance », Cette dénomination a été attribuée à divers termes et concepts : la budgétisation tournée vers les résultats, la budgétisation par performances et le financement en fonction des performances.

-Selon l'OCDE (2005)¹, la budgétisation axée sur la performance est un mode d'établissement du budget qui fait correspondre les crédits alloués à des résultats mesurables.

-Et selon le Secrétaire Général des Nations Unis², la budgétisation axée sur les résultats est une procédure budgétaire dans laquelle :

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

Donc il s'agit d'une réaction contre les budgets traditionnels, qui sont des « budgets de moyens », c'est-à-dire des budgets qui fixent les crédits alloués à chaque secteur d'activité (hydraulique, éducation, environnement, travaux publics,.....) en précisant la nature de la dépense (investissement, fonctionnement) mais sans que l'on sache à quoi vont servir ces crédits (l'objective de la dépense).

D'où l'exigence d'un « budget par objectif » qui indique préalablement à leur octroi à quoi vont servir ces crédits de façon à apprécier le coût et l'efficacité des actions prévues par les pouvoirs publics.

¹ « La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE », rapport de l'OCDE, 2007, P : 20.

² Ait Haddad. Z, 2006, « la gestion axée sur le résultat en matière de préparation du budget en Algérie », mémoire de troisième cycle, l'IEDF, P : 19.

2.2 Les objectifs de la gestion axée sur la performance :

La gestion axée sur la performance est une approche de gestion qui consiste à accorder la priorité aux résultats en mettant ce principe en pratique dans tous les aspects de la gestion.

C'est également une approche de gestion qui aide un gouvernement ou un ministère à :

- Clarifier les priorités de politique et concentrer les dépenses publiques en conséquence;
- Faire le suivi et l'évaluation de leur efficacité et de leur efficience à obtenir des produits et atteindre ses résultats généralement mesurés en termes d'indicateurs de résultats et d'impacts sur les groupes cibles ;
- Accroître la transparence et l'imputabilité des gestionnaires envers les citoyens ;
- Ajuster les politiques, les programmes et les systèmes internes de gestion en fonction des résultats obtenus.

2.3 Les Caractéristiques de la gestion axée sur les résultats¹ :

La mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats présente, certaines caractéristiques communes pour différentes administrations :

- **les engagements à l'amélioration de service** : il s'agit d'une déclaration de services aux citoyens ;
- **la planification stratégique** : elle constitue la feuille de route que se donne une organisation pour réaliser sa vision à moyen et long termes, ainsi que le point de départ du cycle de la gestion axée sur les résultats ;
- **la planification opérationnelle** : à travers l'examen des orientations issues du processus de planification stratégique, on établit la façon de les mettre en œuvre progressivement et les traduire par des activités bien définies et ordonnées ;
- **la mesure des résultats** : suivre la progression des activités vers l'atteinte des résultats à l'aide d'indicateurs;
- **la reddition de comptes** : qui démontre l'adéquation entre la mission, le plan stratégique, les obligations législatives, les capacités organisationnelles et les résultats obtenus.

¹Cliche. P, « La gestion et la budgétisation axées sur les résultats : Où en est le Québec ? », rapport de l'observatoire de l'administration publique, Cahier n° 1, 2012, Québec, P : 5.

2.4 L'amélioration continue de la performance :

Tout le monde s'accorde sur le fait que l'amélioration continue de la performance globale de toute organisation doit être un objectif permanent. Pour assurer l'amélioration continue, les entreprises s'appuient toujours sur la philosophie du qualicien américain William Edwards Deming (1900 – 1993), et notamment sur le fameux « cycle PDCA »¹.

Le cycle de l'amélioration continue PDCA (Plan, Do, Check, Act) s'impose comme un principe de conduite managériale simple et universelle. En effet les avantages clés de ce principe sont les suivants :

- ❖ Avantage concurrentiel grâce à des capacités organisationnelles améliorées ;
- ❖ Alignement des activités d'amélioration, à tous les niveaux par rapport aux objectifs stratégiques de l'organisme ;
- ❖ Souplesse et rapidité de réaction face aux opportunités².

A- Le PDCA ou «ROUE » de Deming :

Le cycle d'amélioration continue de Deming passe par quatre phases : «**Plan**» (préparer l'action), «**Do**» (la développer et la réaliser), «**Check**» (vérifier et comprendre les résultats) et «**Act**» (réagir pour améliorer l'action future).

Les managers peuvent diriger les actions en mode PDCA. Ces cycles d'amélioration appliqués à chacun des processus vont donner une dynamique aux activités conçues comme des systèmes.

B- les 4 étapes du PDCA :

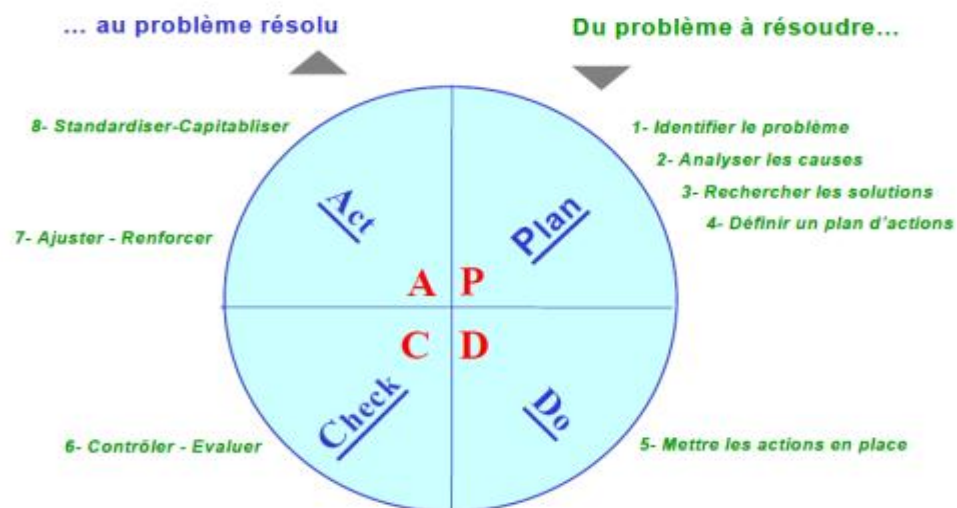
- 1- **Plan (planifier)** : La première étape consiste à réfléchir et à collecter les données avant d'agir.
- 2- **Do (déployer)** : La deuxième étape permet de passer à l'action de manière collective, dynamique et ordonnée pour tenir compte de l'interdépendance entre les individus, les processus et le système.

¹ Dominique.T , « Un modèle précieux à pratiquer : la boucle PDCA », 2012, consulté le 06/08/2014 à 11 :25, <http://www.cabinet-baud.com/un-modele-precieux-a-pratiquer-la-boucle-pdca/>.

²Ait Haddad. Z, op.cit.

- 3- **Check (comprendre)** : La troisième étape du cycle ne se limite pas à un simple contrôle souvent aidé par des indicateurs, mais s'accompagne d'une analyse approfondie des résultats.
- 4- **Act (améliorer)** : La quatrième étape prévoit de réagir, capitaliser et décider en connaissance de cause, pour le cycle suivant. À ce stade, une amélioration ou une modification peut être adoptée.

Figure n° : 01 la roue de Deming



Source : Dominique.T , « Un modèle précieux à pratiquer : la boucle PDCA », 2012.

La roue de Deming est considérée comme une démarche de progrès pour les administrations publiques, qui vise la performance globale, à travers un management plus efficace.

3- Les expériences internationales réussies en matière de l'application de la budgétisation axée sur la performance :

Depuis plus de quinze ans, un nombre important des pays de l'OCDE œuvrent à l'introduction de l'information sur les performances dans la procédure budgétaire et la gestion publique. Les facteurs de déclenchement des réformes varient selon les pays; mais on peut distinguer trois motivations profondes : les crises financières, la nécessité de réduire les dépenses publiques et l'évolution politique.

Tableau 2 : Résumé des réformes récentes dans huit pays de l'OCDE

pays	Année	Réforme	Finalité
Australie	2006	Revue de la procédure de réexamen des dépenses	Faire davantage participer le ministère des Finances au choix et à la conduite des réexamens.
Canada	2005	Structures de gestion, de ressources et de résultats	Définir des résultats stratégiques pour toutes les entités; lier ressources, mesures des performances et résultats effectifs (application en cours).
Corée	2006	Définition de plans stratégiques	Définition de plans stratégiques à actualiser tous les trois ans.
Danemark	2004	Comptabilisation et budgétisation sur la base des engagements	Application de ces pratiques à l'État central.
États-Unis	2002	Outil de notation des programmes (PART)	Permettre d'évaluer le degré de performance des programmes.
Pays-Bas	2001	Budgétisation des programmes par référence aux politiques	Fournir au Parlement une documentation budgétaire plus transparente.
Royaume-Uni	2000, 2002, 2004	Réexamens globaux des dépenses et accords de service public	Permettre l'allocation des crédits aux priorités clés et faciliter la planification par les ministères
Suède	2001	Projet de loi de finances	Lier les dépenses aux objectifs politiques

Source : La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE, rapport de l'OCDE, 2007.

Parmi ces expériences on cite le cas de l’Australie et celui du Canada

3.1 La gestion axée sur les résultats de l’Australie¹ :

Depuis la deuxième moitié des années 90, l’Australie a mis en place le dispositif de budgétisation et de gestion en fonction des performances. Il découle des réformes budgétaires recommandées par le rapport 1996 de la Commission nationale d’audit et du lancement consécutif de politiques centrées sur les résultats et les produits. Dans le système en vigueur, les performances sont à la fois mesurées et évaluées.

Au plan national, l’Australie pratique :

- la décentralisation des finances publiques ;
- La gestion et la budgétisation fondées sur les performances relèvent généralement de la responsabilité de chaque ministre, de son département et de ses agences ;
- Un système qu’est centré sur les résultats, en particulier ceux des agences.

Tous les départements ou agences appartenant au secteur administratif doivent définir de façon exhaustive et explicite leurs résultats, leurs produits et des mesures de performance portant sur la quantité, la qualité, le prix et l’efficacité de leurs activités.

Les révisions de dépenses et de programmes, qui sont un aspect essentiel de la procédure budgétaire australienne, utilisent les informations sur les performances en tant qu’aide à la décision.

3.1 La gestion axée sur les résultats au Canada² :

En 2007, le gouvernement canadien a adopté un nouveau système de gestion des dépenses axée sur la performance et sur l’optimisation des ressources en matière de dépenses de programme. Cette restructuration intervient non pas, comme c’est normalement le cas, pendant une période de difficultés financières – mais après une longue période d’excédents budgétaires.

¹ Rapport de l’OCDE, op-cit, P : 93.

² Rapport de l’OCDE, ibid, P : 111.

Le système actuel de gestion des dépenses fédérales est complexe et décentralisé. Tous les grands ministères établissent des documents de stratégie, appelés Rapports sur les plans et les priorités (RPP). Ces documents, qui sont communiqués au Parlement, précisent les orientations stratégiques et les résultats programmés pour chaque ministère.

Par ailleurs le gouvernement du Canada a constaté chez les citoyens le désir de participer à la conduite des affaires publiques, de jouer un rôle dans l'élaboration des politiques publiques, et d'enrichir la relation entre l'Etat et les citoyens.

Pour cela l'administration a exploré diverses façons d'amener les citoyens à participer, en favorisant une plus grande transparence grâce à la diffusion de l'information, en insistant davantage sur la responsabilisation via l'obligation de rendre compte des résultats, et en procédant à des consultations sur les grandes questions de politiques¹.

¹ Bennai H, Lebib S, 2012, « La Modernisation du Système Budgétaire (MSB) un outil de maîtrise de la gouvernance budgétaire axée sur la performance dans les organismes publics en Algérie », mémoire de Master en finance et comptabilité, l'université de Bejaia. P : 28.

Section 02 : Présentation de l'organisme (Ministère des Finances- DGB-)

1. Le Ministère des Finances :

Le Ministère des Finances est l'un des plus importants ministères du pouvoir exécutif, il remplit des missions essentielles, au cœur de l'économie et de la société algérienne. Il prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement en matière financière, budgétaire et fiscale dans le but d'assurer à l'économie algérienne les moyens d'une croissance forte et durable.

➤ Missions et attributions :

Le Ministère des Finances chargé principalement de :

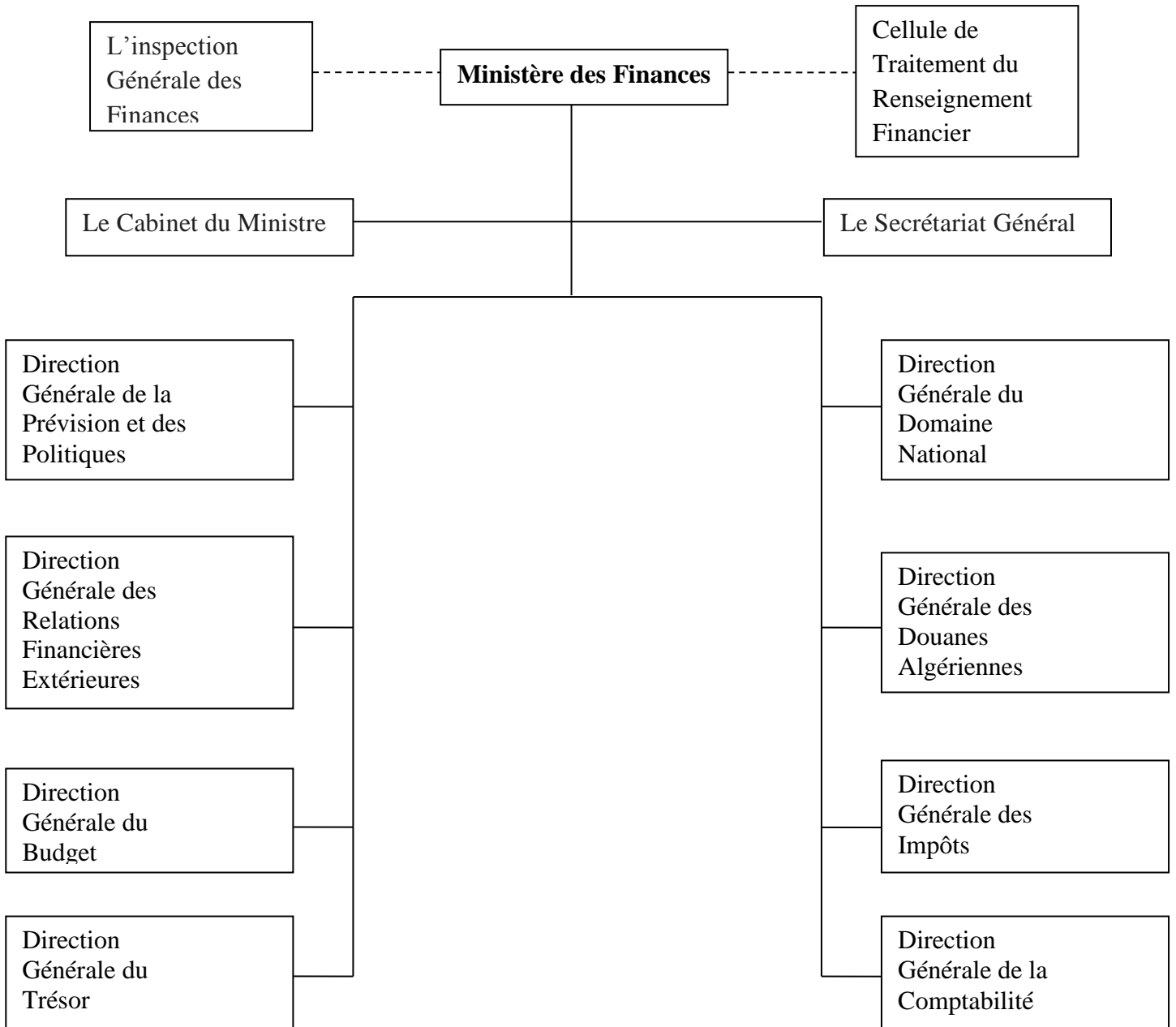
- Tenir les comptes, gérer les dettes et la dépense publique ;
- De veiller sur la politique monétaire nationale ;
- D'élaborer les prévisions macroéconomiques ;
- La préparation et l'exécution du budget de l'Etat ;
- La politique et la législation fiscale ;
- Le cadastre et la publicité foncière ;
- D'assurer le paiement des droits des douanes ;
- De prendre des initiatives en faveur du trésor public.

➤ Organisation :

D'après le décret exécutif n°07-364 du 28 novembre 2007 portant organisation du ministère des finances, l'administration centrale du ministre des finances comprend :

- Le cabinet du ministre ;
- Le secrétariat général ;
- L'inspection générale des Finances ;
- Cellule de traitement du renseignement financier ;
- Huit directions générales.

Figure n°02 : Organigramme du Ministère des finances



Source : Elaboré à partir de la documentation interne du ministère des finances.

2. La Direction Générale du Budget (DGB) :

La direction générale de budget occupe une place importante dans le processus d'élaboration du budget de l'Etat, dont elle a la charge d'organiser et d'établir les documents budgétaires nécessaires et de servir de cadre de négociation, propose toute mesure de rationalisation des dépenses publiques, met en œuvre et suit l'exécution et l'évaluation du budget.

➤ Missions :

Les principales missions de la DGB sont :

- L'élaboration de la politique budgétaire avec les structures et institutions concernées ;
- D'initier tout texte législatif ou réglementaire relevant de son domaine de compétence ;
- D'étudier et de proposer toute mesure nécessaire à la normalisation des dépenses de l'Etat et à l'amélioration de leur efficacité ;
- L'élaboration du projet de budget ;
- D'assurer la mise en œuvre et le suivi de l'exécution du budget, de son contrôle et de son évaluation ;
- De procéder à l'ouverture, à la transformation, à l'annulation et au redéploiement des postes budgétaires des institutions et administrations publiques ;
- De participer, en ce qui la concerne, à l'étude, à la préparation et à la mise en œuvre des conventions et accords internationaux ayant une incidence financière sur le budget de l'Etat ;
- De suivre la réforme budgétaire et de la mettre en Œuvre.

➤ Organisation :

La direction générale de budget est composée de cinq (5) divisions:

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

Outre les structures sus - citées, la direction générale du budget comprend (4) directions :

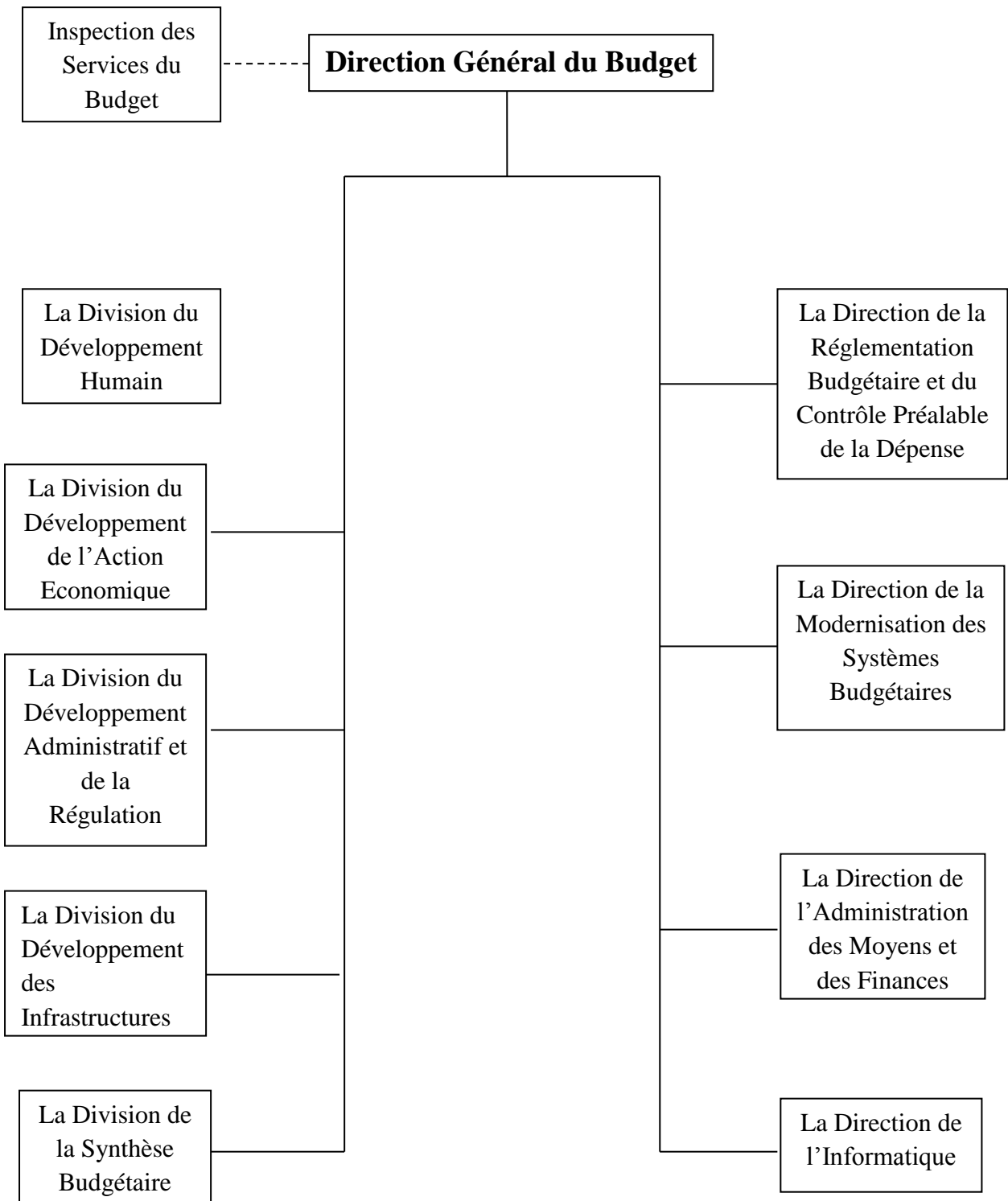
- La direction de la réglementation budgétaire et du contrôle préalable de la dépense ;

- La direction de l'informatique ;
- La direction de l'administration des moyens et des finances ;
- La direction de la modernisation des systèmes budgétaires.

Et une inspection :

- Inspection des services du budget.

Figure n°03 : Organigramme de La Direction Générale du Budget



Source : Elaboré à partir de la documentation interne du ministère des finances.

Section 03 : Méthodologie de recherche

Pour mener à bien cette recherche, nous avons adopté une approche méthodologique qualitative, Cette méthode de recherche convient parfaitement à l'objet de notre étude qui est un domaine très récent.

*« La recherche qualitative est un ensemble de techniques d'investigation dont l'usage est très répandu. Elle donne un aperçu du comportement et des perceptions des gens et permet d'étudier leurs opinions sur un sujet particulier ».*¹

La démarche qualitative utilisée dans ce travail consiste à récolter des données par entretien semi directif et à les traiter par l'analyse de contenu.

Le guide d'entretien *« est un mémento (un pense- bête) .Il est rédigé avant l'entretien et comporte la liste des thèmes ou des aspects du thème qui devront avoir été abordés avant la fin de l'entretien. Comme tout mémento, il doit être facilement et rapidement consultable: détaillé et précis mais avec des notations brèves et claires (mots clefs; phrases nominales). »*²

Afin de fournir une description détaillée du sujet de recherche, nous avons effectué des entretiens semi-directifs avec 7 directeurs centraux qui sont chargés de la mise en place de ce projet et pour comprendre le processus de nouveau système budgétaire, nous avons rédigé un guide d'entretien (annexe n°01).

Au cours des entretiens, Les informations étaient notées sur les guides d'entretiens et sur un carnet.

Les résultats des entretiens menés auprès des personnes interrogées fait l'objet d'une étude des données. Et au même temps une analyse de ces résultats.

¹ <http://www.ernwaca.org/panaf/RQ/fr/definition.php> , consulté le 05/08/2014 à 12:04

² Combessie. J, 2007, p 24, « La méthode en sociologie », La Découverte « Repères », cinquième édition, paris.

**Chapitre 02 : Le budget de l'Etat : du cadre
actuel à la modernisation du système
budgétaire**

Dans ce chapitre, nous évoquons des généralités sur le budget actuel de l'Etat dans un premier temps, puis nous passerons à la présentation du nouveau projet de modernisation du système budgétaire (MSB) dans un deuxième temps.

Section 01 : La pratique budgétaire actuelle en Algérie

1. Définition du budget de l'Etat :

- « Le budget est un moyen qui permet d'assurer une relation adéquate entre les dépenses et les recettes publiques dégagant surplus ou un déficit éventuel »¹.

- Selon Michel Parada² « Le budget est probablement l'acte majeur du gouvernement puisqu'il exprime plus qu'aucun autre la solidarité gouvernementale de la mise en œuvre d'une politique dont pratiquement toutes les composantes se trouvent directement ou indirectement traduites dans la loi des finances ».

- Selon les textes législatifs algériens :

- « le budget comprend les recettes, et les dépenses définitives de l'Etat, fixées annuellement par la loi de finances et réparties selon les dispositions législatives et réglementaires en vigueur ... »³.

- « le budget est l'acte qui prévoit et autorise pour l'année civile l'ensemble des recettes, des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement dont les dépenses d'équipements publics et les dépenses en capital »⁴.

2. Les principes budgétaires :

Pour permettre au parlement d'effectuer un contrôle approfondi. Le budget de l'Etat est encadré par un certain nombre de principes budgétaires :

¹ Chaouche. B.Y, 2001, « Note stratégique sur les dépenses publiques », édition economica, P : 3.

² BASEL.M, 1985, « le budget de l'Etat », la découverte, Paris, P : 6.

³ Article 6 de la loi n° 84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances, P : 703.

⁴ Article 10 de la loi n° 90- 21 du 15 Août 1990 relative à la comptabilité publique, P : 997.

2.3 Le principe de l'unité budgétaire :

Selon ce principe, il est nécessaire de présenter dans un seul document toutes les recettes et les dépenses publiques de la loi des finances de l'année N, afin d'offrir au parlement, lors du vote de budget, une vision globale et complète des prévisions de recettes et de dépenses¹.

2.4 Le principe de l'universalité budgétaire² :

Ce principe l'universalité contient deux règles :

2.4.1 **Règle de non compensation :** cette règle implique que l'ensemble des recettes doit couvrir l'ensemble des dépenses, elle interdit toute compensation entre les recettes et les dépenses.

2.4.2 **Règle de non affectation :** selon cette règle il est interdit également toute affectation d'une recette à une dépense particulière.

2.5 Le principe de l'autorisation :

« La règle de l'autorisation préalable (ou autorisation parlementaire) signifie, d'une part, que la loi de finances doit être adoptée par le Parlement (Assemblée populaire nationale et Conseil de la Nation) avant le premier janvier et, d'autre part, que l'autorisation doit précéder les opérations d'exécution »³.

2.6 Le principe de l'annualité budgétaire :

C'est un principe de droit budgétaire, il signifie que les autorisations de dépenses, les prévisions de recettes ne sont valables que pour une année.

2.7 Le principe de spécialisation budgétaire :

Ce principe signifie que les crédits prévus et autorisés dans le budget sont affectés et spécialisés par chapitre ou par secteur, selon le cas, groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination, donc les crédits budgétaires inscrits à un chapitre ou à un secteur ne peuvent être utilisés dans un autre chapitre ou dans un autre secteur.

¹ Cyrille. C, 2002, « finances publiques », Edition paradigme-CPU. Orléans, P : 6.

² Deruel. F, Buisson. J, 1991, « budget et pouvoir financier », Edition Dalloz, P : 36.

³ Manuel de contrôle de dépenses engagées, 2007, P : 6.

2.8 Le principe de l'équilibre budgétaire :

Ce principe signifie l'égalité entre les dépenses publiques et les ressources définitives prévues pour les financer, ce principe qui n'est pas une nécessité juridique mais un des plus importants principes techniques du droit budgétaire, n'admet ni déficit, ni excédent.

2.9 Le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables :

C'est un principe de droit budgétaire selon lequel les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable public sont incompatibles. Cette incompatibilité s'étend également aux conjoints des ordonnateurs qui ne peuvent être, en aucun cas, leurs comptables assignataires. Ce principe a été imposé pour permettre d'obtenir une saine gestion des finances Publiques¹.

3. La loi de finances :

3.3 Définition de la loi des finances :

La Loi de finances est votée par le Parlement avant le début de chaque année. La Loi de finances prévoit les dépenses et les recettes de l'Etat pour l'année à venir. Si nécessaire, et le plus souvent, une loi de finance rectificative peut être votée en cours d'année². La loi de finances, appelée couramment «budget», est la traduction chiffrée d'un programme d'action économique et sociale établi selon les indications Plan.

Dans cette perspective, la loi de finances détermine le montant des dépenses et des moyens financiers propres à les satisfaire.

En raison des dépenses qu'elle autorise et en raison des moyens financiers auxquels elle recourt, la loi de finances est une loi spéciale qui occupe une place centrale au sein du vaste ensemble financier de l'Etat.

¹ Manuel de contrôle de dépenses engagées, op – cit , P : 11.

² Lexique finance, <http://www.trader-finance.fr/lexique-finance/definition-lettre-L/Loi-de-finances.html>, consultée le 10/08/2014, à 11 : 14.

3.4 Les catégories de loi des finances :

Les lois de finances sont groupées en trois catégories :

3.4.1 La loi de finances initiale :

La loi de finances initiale prévoit et autorise pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que les autres moyens financiers destinés au fonctionnement des services publics. Elle prévoit et autorise, en outre, les dépenses destinées aux équipements publics, ainsi que les dépenses en capital.

En vertu du principe de séparation des pouvoirs, la loi de finances de l'année est préparée par le Gouvernement et discutée et contrôlée par le Parlement (Assemblée populaire nationale et Conseil de la Nation).

Dans ce cadre, le Gouvernement prépare le projet de loi de finances, le dépose sur le bureau de l'Assemblée populaire nationale. Il est ensuite transmis à la commission des finances et du budget puis discuté et voté à l'Assemblée populaire nationale avant d'être transmis, pour adoption, au Conseil de la Nation.

3.4.2 La loi de finances complémentaire ou modificative :

Loi complétant ou modifiant en cours d'année, les dispositions de la loi de finances de l'année. Au moins une loi de finances rectificative est votée en fin d'année pour autoriser des mouvements de crédits ou réestimer le niveau des recettes. En cas de changement de cap de la politique gouvernementale, un collectif budgétaire est également généralement discuté¹.

La loi de finances complémentaire ou modificative est une dérogation aux principes d'annualité et d'unité budgétaires.

Donc la loi de finances complémentaire ou modificative a pour objet d'adapter, en fonction de la conjoncture, les prévisions budgétaires, de satisfaire des besoins nouveaux et de rectifier les mesures inscrites dans les dispositions de la loi de finances de l'année.

¹ http://www.senat.fr/role/fiche/loi_fin.html, consultée le 10/08/2014, à 12: 22.

3.2.3 La loi de règlement budgétaire :

La loi de règlement est l'acte par lequel il est rendu compte de l'exécution d'une loi de finances, et approuvant les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances initiale éventuellement modifiée par sa ou ses lois de finances rectificatives.

La loi de règlement budgétaire est un moyen de contrôle qui permet au Parlement de comparer les autorisations qu'il a allouées et les opérations que le Gouvernement a réellement exécutées.

4. La présentation budgétaire actuelle¹ :

Les recettes et les dépenses définitives de l'Etat, fixées annuellement par la loi de finances et réparties selon les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, constituent le budget général de l'Etat.

Le budget général de l'Etat apparaît à l'intérieur de la loi de finances et contient les prévisions de recettes et les autorisations de dépenses de fonctionnement et d'équipements publics à caractère définitif.

Ces recettes et dépenses figurent sur des états annexés à la loi de finances :

- l'état «A» portant évaluation des recettes définitives applicables aux dépenses définitives du budget général de l'Etat ;
- l'état «B» portant répartition par département ministériel des crédits ouverts au titre du budget de fonctionnement ;
- l'état «C» portant répartition par secteur des dépenses d'équipement à caractère définitif au titre du budget d'équipement.

Après la promulgation et la publication de la loi de finances, le Gouvernement procède à la distribution des crédits budgétaires.

3.5 Les recettes publiques :

Elles sont réparties en deux catégories: les ressources ordinaires et la fiscalité pétrolière.

3.5.1 Les ressources ordinaires :

Elles englobent les recettes fiscales, les recettes ordinaires et les recettes exceptionnelles:

¹ Manuel de contrôle de dépenses engagées, op – cit , P : 26.

- **Les recettes fiscales :**

Constituées d'impôts prélevés à la fois sur les citoyens et les entreprises¹ :

- _ Les impôts directs sont les impôts supportés directement par les personnes qui y sont assujetties. Ils sont souvent recouverts à l'aide d'un rôle, c'est-à-dire d'une liste nominative des contribuables.
- _ Les impôts indirects sont les impôts sur les dépenses, qui s'incorporent dans le prix des biens et des services consommés. Les entreprises les versent à l'Etat.
- _ Les produits d'enregistrement et de timbre résultant de l'apposition d'un timbre sur les papiers destinés aux actes civils et judiciaires.
- _ Les produits de douane sont les droits de douane des biens destinés à l'exportation.

- **Les recettes ordinaires :**

Proviennent, à l'origine, essentiellement des revenus des domaines, les produits divers du budget, et les recettes d'ordre.

- _ Les revenus des domaines sont dus à l'exploitation du patrimoine de l'Etat, il s'agit également du produit des participations financières de l'Etat.
- _ Les produits divers sont liés aux amendes et sanctions (le paiement des pénalités fiscales en cas d'un retard de paiement d'impôt).

- **Les Recettes exceptionnelles :**

L'Etat fait recours à ce type de ressources comme dernier instrument de financement en cas d'insuffisance des autres ressources (ordinaires et fiscales) à l'instar de la politique du crédit et d'émission de la monnaie.

3.5.2 La fiscalité pétrolière

Cette fiscalité concerne la rente pétrolière relative aux activités de prospection et d'exploitation des gisements des hydrocarbures.

¹Chaouche. B.Y, op-cit , P : 32.

4.2 Les dépenses publiques :

Les opérations budgétaires liées aux dépenses sont subdivisées en deux catégories, celles relatives aux dépenses de fonctionnement et celles relatives aux dépenses d'équipement.

4.2.1 Les dépenses de fonctionnement (budget de fonctionnement) :

Ces dépenses permettent le fonctionnement des services publics en assurent la couverture des charges ordinaires nécessaires pour accomplir ses tâches courantes.

Dans le budget général de l'Etat, les dépenses de fonctionnement concernent :

- les charges de la dette publique et dépenses en atténuation des recettes :

- dette intérieure ;
- dette extérieure ;
- dégrèvement fiscaux ;
- remboursement d'impôt.

- les dépenses relatives aux moyens des services :

- rémunérations d'activité ;
- pensions et allocations ;
- charges sociales ;
- matériel et fonctionnement des services ;
- travaux d'entretien ;
- subventions de fonctionnement ;
- dépenses diverses.

- les interventions publiques :

- actions éducatives ;
- actions culturelles ;
- actions économiques ;
- actions sociales.

4.2.2 Les dépenses d'équipement (budget d'équipement) :

Les dépenses d'équipement sont constituées par les dépenses non remboursables mises à la charge de l'Etat dans le cadre de l'exécution du programme annuel de développement économique et social de la Nation. Ces dépenses servent essentiellement d'investissements ; d'infrastructures économiques ; sociales et administratives, Elles s'inscrivent au budget général de l'Etat sous la forme d'autorisations de programme et s'exécutent à travers les crédits de paiement.

Les crédits budgétaires ouverts au titre du budget général de l'Etat conformément au plan annuel de développement, pour la couverture des dépenses d'investissement mises à la charge de l'Etat, sont groupés en trois titres :

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

5. Les insuffisances du système budgétaire algérien actuel :

L'analyse du système budgétaire algérien révèle des carences multiples, font sérieusement obstacle à une gestion budgétaire efficace en Algérie. Il s'agit notamment du :

- **l'absence d'une gestion budgétaire axée sur les résultats :** la gestion des dépenses publiques s'effectue en fonction des moyens plutôt que la performance ; Les crédits sont alloués aux établissements publics selon les besoins exprimés et non en fonction d'objectifs de performance à réaliser ou de résultats à atteindre. Cela est insuffisant pour répondre aux demandes des contribuables qui veulent savoir à quoi sert l'argent de leurs impôts.
- **Faible responsabilisation des gestionnaires :** dans le système actuel les gestionnaires ont une responsabilité associée donc il est difficile de les apprécier individuellement.
- **Les ressources sont surestimées :** soit en terme de ressources financières disponibles ou mobilisables, soit en terme de capacités technique. On se préoccupe trop peu souvent du niveau réel des recettes à atteindre au cours de l'année budgétaire¹.

¹ Zadjihou. J, « La gestion axée sur la Performance et les Résultats appliquée à la gestion des Finances Publiques », rapport sur la Mise en place du Budget axée sur la performance et les résultats 2010, France, P : 05.

- **Le budget d'équipement et de fonctionnement ne sont pas intégrés** : chacun des deux budgets a un classement différent de l'autre, la nomenclature du budget de fonctionnement présentent les dépenses par chapitre, article, paragraphe. Par contre la nomenclature des dépenses d'investissement est organisée par secteur, sous-secteur, chapitre et article. Cette hétérogénéité de classification empêche une bonne programmation des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement.

- **Des documents budgétaires peu clairs pour les parlementaires** : les difficultés éprouvées lors de débats parlementaires sur le projet de budget de l'Etat, sont dues au fait que les documents fournis par le ministère des finances est peu clair, en conséquence cette situation les empêchent pour bien comprendre le contenu des documents et mettre leurs observations.

- **L'absence d'une planification régionale** : le processus de préparation du budget est rarement désagrégé au niveau régional et encore moins dans les zones urbaines et rurales. Ce manque de désagrégation budgétaire reflète le caractère centralisé de la planification qui rend difficile le ciblage des actions publiques sur les régions et les zones défavorisées¹.

- **Un système d'information peu performant** : utilisation des systèmes et des matériels de gestion de l'information inadéquats, qui ne permettent pas d'avoir une base des données fiable afin de réaliser des prévisions macro-économiques, et de produire des simulations par groupe de dépenses qui permettant un suivi en temps opportun².

- **L'absence d'un Cadre de Dépenses à Moyens Terme (CDMT) bien conçu** : L'absence d'un CDMT révèle l'absence d'un cadre stratégique permettant aux dépenses d'être inspirées par les priorités de politique générale et tempérées par les réalités budgétaires. Un CDMT combine, d'une part, une enveloppe de ressources budgétaires fixée du sommet à la base et, d'autre part, des affectations des ressources disponibles effectuées de façon rationnelle et dans un souci d'économie, décidées de la base au sommet, et dans le cadre d'une programmation budgétaire pluriannuelle³.

¹ Zadjihoue. J, op-cit , P : 05.

² « projet de modernisation de système budgétaire en Algérie », Rapport du Ministère des Finances, 2006, P : 4.

³ « A la recherche d'un investissement public de qualité », Revue de la banque mondiale sur les dépenses publiques dans la Région de Moyen Orient et Afrique du Nord, Volume I, Algérie, 2007, P : 62.

- **Contrôles à priori et à posteriori** : Des contrôles formels et contraignants en matière de documentations, qui parfois débouchent sur un refus à accorder le visa par le contrôleur financier ou des sanctions, et ne donnent pas une importance à la qualité de la gestion des deniers publics.

La conséquence de cette situation conduit à :

- 1- une mauvaise allocation des ressources ce qui fait que les dépenses publiques ne sont pas toujours orientées vers les secteurs prioritaires ;
- 2- une mauvaise planification des actions résultant de la méconnaissance à priori des disponibilités budgétaires ;
- 3- non exigence de résultats ne permet pas de mesurer la performance des acteurs de l'exécution du budget.

Pour surmonter cette situation et répondre aux exigences des contribuables, le gouvernement algérien choisi de faire passer le budget de l'État d'un modèle traditionnel structuré uniquement par nature de moyens et contrôlé par la régularité au regard de la réglementation, à un modèle moderne également structuré par les objectifs des politiques et contrôlé par les résultats. Il s'agit d'un projet de modernisation de système budgétaire algérien basé sur une approche de gestion axée sur les résultats.

Section 02 : La MSB une réforme au cœur de l'Etat

Dans le cadre du vaste chantier des réformes de l'Etat Algérien, en vue d'instaurer les instruments de l'économie de marché, à faire de l'investissement productif le moteur de la croissance, le gouvernement Algérien a décidé d'améliorer ses pratiques budgétaires, et cela dans le cadre du projet de la modernisation du système budgétaire Algérien.

1. Définition :

Le projet de modernisation du système budgétaire (MSB), vise à améliorer les performances dans l'utilisation des fonds publics et la transparence dans leur gestion, en s'appuyant sur une démarche de responsabilisation, d'objectifs et de simplification des procédures budgétaires et comptables. La nouvelle présentation budgétaire sera ainsi encadrée par des objectifs, mesurés par des résultats et évalués par des indicateurs de performance¹.

Cette modernisation va renforcer la capacité du Ministère des Finances à assurer ses fonctions de gestion des dépenses publiques et de mise en œuvre de la politique économique de l'Etat.

2. L'objectif du projet « MSB » :

Afin de maîtriser et mieux distribuer les ressources de la collectivité, le projet de modernisation des systèmes budgétaires intervient dans le but d'atteindre les objectifs suivants² :

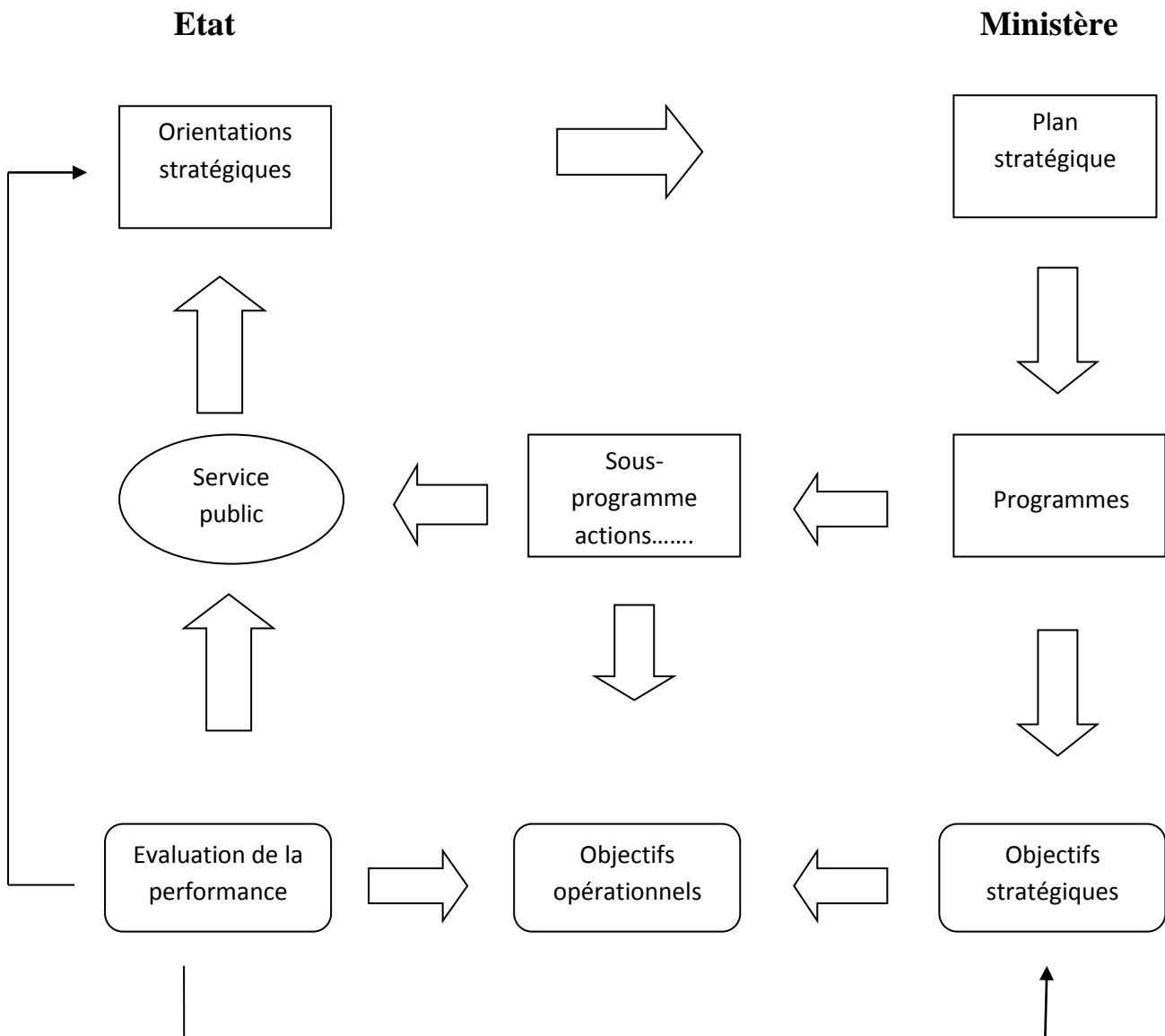
- Faciliter les choix stratégiques par des informations et des analyses de meilleure qualité;
- Améliorer la capacité de prévision des dépenses publiques;
- Responsabiliser les agents et institutions responsables de l'utilisation des fonds publics;
- Renforcer le suivi de l'exécution du budget et l'efficacité de la mise en œuvre des politiques;
- Faciliter le contrôle de l'ensemble des dépenses publiques;
- Améliorer la transparence budgétaire afin d'éclairer les choix de politiques économiques et sociales.

¹CRC Sogema, « Budgétisation axée sur les résultats », 2009, P : 09.

²CRC Sogema, « projet de modernisation de système budgétaire phase II », 2009, P : 04.

A travers le schéma suivant on peut illustrer la logique du processus de gestion qui est à la base de la réforme introduit.

Figure n° 04 : processus de gestion à la base de la modernisation des systèmes budgétaires



Source : Elaboré à partir de la documentation interne du ministère des finances.

3. Le contenu du projet MSB :

Le projet MSB se présente à travers deux axes importants : « budgétisation » et « informatique et système d'information ».

3.1 Le premier axe « budgétisation » :

Ce premier axe « budgétisation », concerne la mise en place du nouveau système de gestion des dépenses, qui va introduire des changements aux règles, organisations et pratiques liées à la préparation du budget, à sa présentation et aux modalités de suivi des dépenses.

Les grands objectifs visés sont les suivants¹ :

- Faciliter le contrôle de l'ensemble des dépenses publiques ;
- Faciliter les choix stratégiques à l'aide des informations et des analyses de qualité ;
- Améliorer la transparence budgétaire afin de promouvoir une discussion franche des choix de politiques économiques et sociales ;
- Renforcer le suivi de l'exécution du budget et l'efficacité de la mise en œuvre des politiques par des choix et une exécution améliorée des dépenses courantes et des dépenses d'investissement.

Pour concrétiser ces objectifs généraux évoqués, le projet retient des objectifs opérationnels :

➤ Budgétisation pluriannuelle :

Cette composante consiste à la mise en place des budgets à un an avec prévision sur un horizon mobile de trois ans, accompagné à des mises à jour annuels. Donc l'instauration d'une budgétisation pluriannuelle intégrée, préserverait intégralement l'annualité budgétaire au plan juridique.

Ce cadrage pluriannuel implique les initiatives suivantes :

- Le renforcement des capacités de prévision des dépenses dans les ministères et au ministère des Finances, ainsi que les capacités d'analyse et de programmation des investissements publics ;

¹Ghoul N, Bouzeghoub N, 2011, « Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires (MSB) », mémoire pour obtention du diplôme d'ingénieur d'Etat en statistique et économie appliquée, ENSSEA, P : 32.

- L'adoption d'un nouveau système de classification des dépenses fondé sur une ventilation fonctionnelle des dépenses.

➤ **Amélioration de la présentation et de la diffusion des documents budgétaires¹ :**

L'amélioration de la présentation et de la diffusion des documents budgétaires afin de favoriser un débat plus ouvert et mieux informé sur les choix qui s'offrent au gouvernement.

Les moyens à utiliser dans ce cadre sont :

- a- L'harmonisation des documents à publier en fonction de la réforme opérée par la budgétisation pluriannuelle à la fin de l'élaboration et de la mise œuvre d'une politique révisée de la diffusion des documents et des renseignements budgétaires, après consultation des parties prenantes (parlementaire, médias, etc.).
- b- La mise en place des supports de présentations modernisées, qu'il faudrait concevoir, organiser et en assurer l'apprentissage par les utilisateurs.

➤ **La mise en place du cadre des dépenses à moyen terme (CDMT)² :**

Un CDMT comprend une enveloppe financière globale fixée au sommet par les services centraux, des discussions à la base pour l'estimation des coûts présents et à moyen terme des options de politique publique et un processus d'ajustement des coûts et des ressources disponibles.

Le CDMT constitue donc un document de prévision de la politique budgétaire sur une perspective pluriannuelle (5ans). Il assure la cohérence entre les ressources et les dépenses. Il introduit la notion de plafond de dépenses par secteur qui est un élément essentiel dans l'encadrement de la préparation du budget.

➤ **La modernisation des contrôles budgétaires et comptables :**

Vise à élargir leur contribution à l'efficacité de la dépense et à renforcer le suivi d'exécution des projets d'investissements publics afin d'en accroître l'efficience et ainsi augmenter

¹Ennouar. L, 2010, « la modernisation du système budgétaire : les nouvelles techniques d'estimation budgétaire », mémoire de troisième cycle, l'IEDF, P : 22.

² CRC Sogema, op – cit, P : 37.

la capacité d'investissement du budget de l'Etat. Cette action se traduira par une réforme des systèmes de contrôle à priori et à posteriori du budget de l'Etat.

3.2 Le deuxième axe « informatique »¹ :

Afin que les systèmes d'information puissent appuyer effectivement les nouvelles structures de budgétisation et promouvoir une intégration plus poussée des principales fonctions du ministère chargé des finances. Il est nécessaire d'élaborer un système intégré de gestion budgétaire(SIGB) qui permettra aux divers intervenants dans le processus budgétaire, les directions du Ministère des Finances et les ordonnateurs des ministères, d'échanger des données et d'avoir immédiatement accès à des renseignements précis et à jour sur le budget, les engagements, les dépenses et les recettes à tous les niveaux.

Bien que l'élaboration et la mise en place du SIGB soit la raison d'être du volet informatique et du système d'information, deux autres aspects doivent être pris en considération pour s'assurer que le projet atteint ses objectifs :

- _ Le renforcement de la capacité du ministère des finances d'exploiter un système qui deviendra un outil d'importance critique pour la planification et l'exécution du budget ;
- _ Le renforcement des infrastructures matérielles du ministère des finances (matériels et logiciels informatiques et de télécommunication).

¹ Rapport du Ministère des finances, Op cit, P : 5.

4. Nouvelle architecture « le budget – programme » :

Un budget est une modélisation de mise en œuvre de ressources permettant d'atteindre les objectifs de l'Etat pour le plus grand bien de la société et de ses citoyens.

La structure du budget en programme est un facteur de performance et de transparence. Les programmes doivent rendre lisibles les politiques de l'Etat en terme de finalités, d'objectifs et de résultats. Ils permettent également d'identifier les acteurs responsables de leur exécution. C'est des piliers de réformes budgétaires pour les gestionnaires¹.

Un rapport détaillé sur la procédure budget – programme fut présenté par le directeur général de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) lors d'une assemblée mondiale en avril 1972 qui a précisé que « L'établissement d'un budget – programme fait partie intégrante du système de rationalisation des choix budgétaires que l'on appelle PPBS (planning, programming, budgeting system). Dans tel processus, le budget n'est que le plan des dépenses à engager pour réaliser un plan d'action.

L'élaboration du programme et l'établissement du budget – programme sont par conséquent deux opérations distinctes mais interdépendantes, l'élaboration du programme étant l'étape première essentielle, celle du budget – programme permettant le calcul du coût des mesures².

4.1 Définition³ :

La budgétisation par programme (ou par activités) est une méthode qui consiste, lors de l'établissement des budgets, à regrouper les ressources allouées à un ministère par programmes, par sous - programmes et actions, lesquels correspondent à des niveaux d'agrégation plus ou moins grands d'activités à partir d'une enveloppe budgétaire prédéfinie, et ce, en fonction des grandes orientations et priorités du ministère et de l'Etat.

Le budget – programme a comme pivot le « programme », soit un regroupement d'activités qui concourent à la production d'un bien ou service public.

¹ Ait Haddad. Z, op-cit, P : 22.

² Guillaume. H, Dureau. G, Silvent.F, 2002, « Gestion Publique : l'Etat et la Performance », Edition Dalloz, P : 61.

³ CRC Sogema, « Modalités d'application de la budgétisation par activités en Algerie », 2009, P : 18.

4.2 La structure des programmes¹ :

La structure des programmes est une structure pyramidale où un nombre limité de programmes sont répartis sur un certain nombre de niveaux de plus en plus spécifiques.

Les termes utilisés pour nommer ces niveaux peuvent varier, mais les termes « portefeuille, programme, sous – programme, action, sous action » sont les termes généralement consacrés et utilisés dans la plupart des pays. Ces niveaux créent une structure hiérarchique d'objectifs, d'activités et de regroupements d'activités.

- **Les activités :**

Une activité est composée d'un ensemble d'actions dont la finalité est de fournir un service public ou d'en permettre la livraison.

- **Le portefeuille :**

Le portefeuille est composé de l'ensemble des activités qu'un ministère doit mener pour réaliser ces missions.

- **Le programme :**

Un programme est une subdivision du portefeuille et un regroupement d'activités cohérent visant généralement à satisfaire une mission ministérielle.

- **Le sous – programme :**

Un programme peut être subdivisé en sous - programmes, et ces derniers à leur tour en actions.

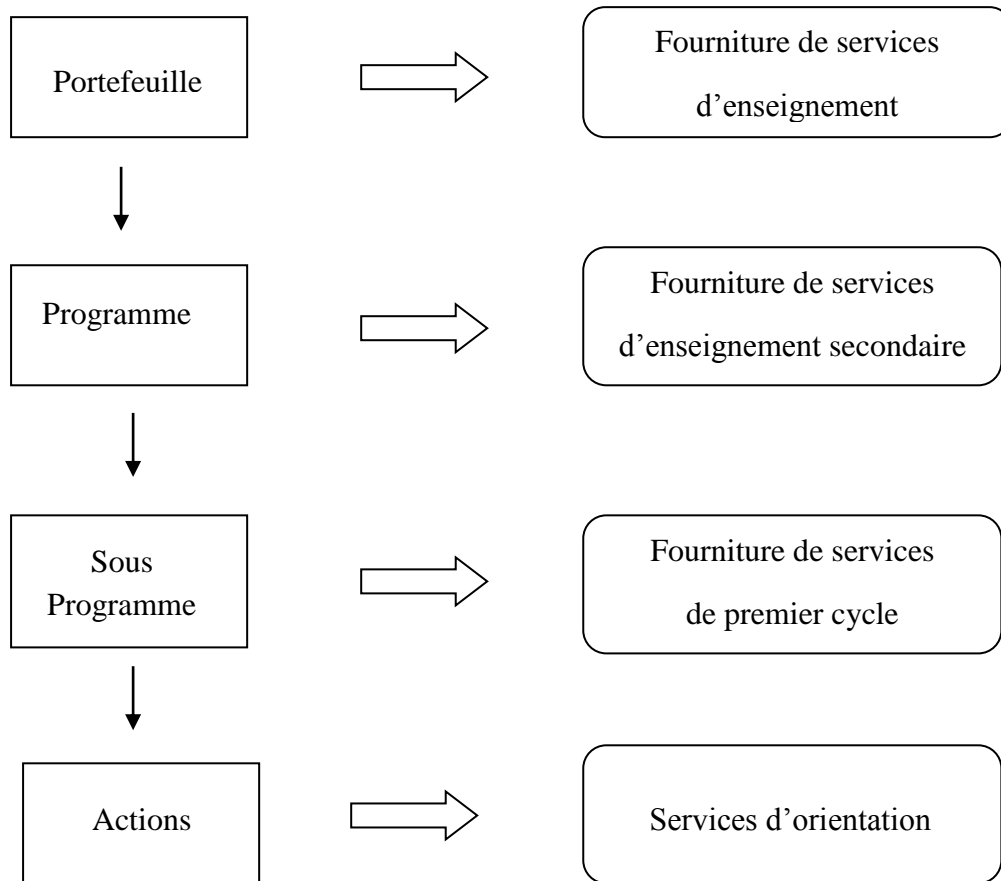
- portefeuille, programme, sous – programme, action sont des types d'activités. L'ensemble ordonné des activités s'appelle la structure d'activités.

En principe, cette segmentation peut être poursuivie à l'infinie. Dans les faits, on la limite pour les fins pratiques ; plus les niveaux sont nombreux, plus la structure d'activités est difficile à manipuler et à lire.

¹ CRC Sogema, op – cit, 2009, P : 21.

Exemple d'une structure des programmes :

Figure n° 05 : Structure des programmes relève du Ministère de l'Education Nationale



Source : Elaboré à partir de la documentation interne du ministère des finances.

4.3 L'unité organisationnelle :

Une unité administrative responsable d'une activité est dénommée unité organisationnelle.

Les unités organisationnelles peuvent être chargées des fonctions suivantes :

- **Fonction de gestion** : il s'agit de planification, d'organisation, de gestion ou de contrôle. En Algérie cette fonction de gestion est assurée dans la majorité des cas sous l'autorité du Secrétaire Général.
- **Fonction de production ou fonction de mission** : appuie ou est chargée directement de la réalisation de la mission (les directions de services).

5. Le cadre de la performance ¹ :

Le cadre de mesure du rendement est le fondement objectif de la collecte de données, se rapportant à la mesure de l'atteinte des résultats d'un ministère.

Il énonce les objectifs stratégiques et annuels, les résultats attendus et les extrants que doivent produire les activités du ministère, et précise :

- Les indicateurs de rendement devant servir à évaluer les progrès de l'organisation en regard des résultats attendus ;
- Les sources des données auprès desquelles l'information doit être recueillie ;
- La fréquence à laquelle l'information sera recueillie ;
- Les résultats attendus (les cibles) qu'une activité devrait atteindre une échéance donnée ;
- Les données réelles recueillies pour chaque indicateur.

5.1 Les objectifs :

Un objectif est un énoncé de ce qu'une organisation entend réaliser au cours d'une période définie. Les objectifs doivent idéalement être quantifiés et classifiés par ordre de priorité. On distingue deux types d'objectifs :

- **Objectif stratégique** : c'est un objectif à long terme, spécifique à une activité et qui s'étend sur plus d'une période budgétaire.
- **Objectif annuel** : c'est un objectif spécifique à une activité pour une période budgétaire ciblée.

Un bon objectif doit être spécifique, mesurable, atteignable, pertinent et opportun.

¹ CRC Sogema, op – cit, 2009, P : 27.

Tableau n°03 : Caractéristiques d'un bon objectif

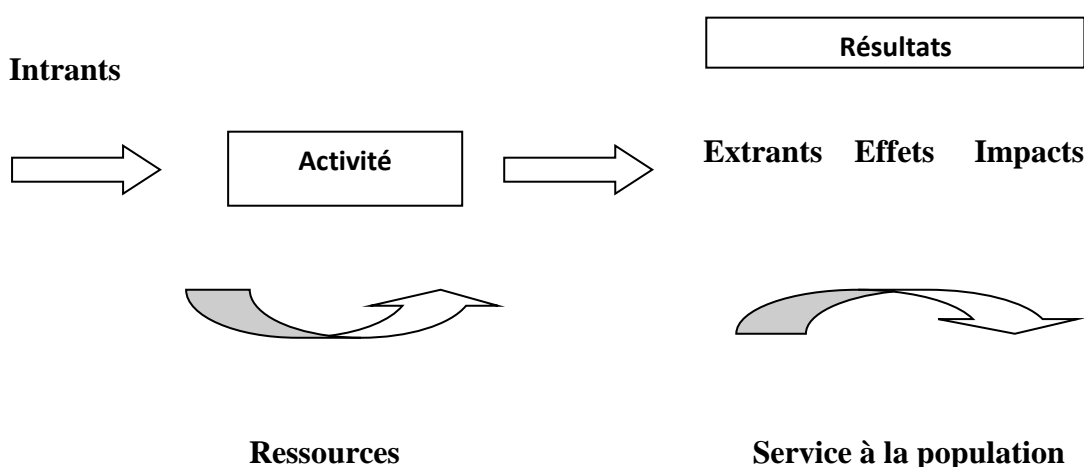
S M A P O	Spécifique	Il doit préciser l'objet du changement. Le groupe visé doit être spécifique (groupe cible, région)
	Mesurable	Il est possible de le mesurer à l'aide d'un indicateur de performance
	Atteignable	Il est possible de l'atteindre de façon réaliste dans un temps donné avec les ressources disponibles
	Pertinent	Il répond au besoin identifié
	Opportun	Il précise quand le résultat doit être atteint

Source : Elaboré à partir de la documentation interne du ministère des finances.

5.2 Le processus de livraison de service :

Le processus de livraison de service présente l'ensemble de résultats obtenus dans le temps à la suite du processus de transformation des ressources.

Figure n° 06 : Le processus de livraison de service



Source : Elaboré à partir de la documentation interne du ministère des finances.

- **Les ressources :** représentent l'ensemble des moyens humains, matériels, organisationnels et financier disponible pour la mise en œuvre d'activités planifiées. Ainsi, les ressources comprennent deux volets : les intrants et les activités.

- **Les intrants** : sont les éléments dont dispose une organisation pour générer un produit ou obtenir un résultat. Ils représentent l'ensemble des ressources humaines, organisationnelles, financière et matérielles disponible pour un programme ou un projet, dans le contexte des finances publiques, ce sont les crédits votés par le biais de la loi de finances qui fourniront les moyens nécessaires au paiement du coût de ces intrants.
 - **Les activités** : représentent le procédé ou les opérations qui concourent à la transformation d'intrants en produits ou en services. Les activités dans le contexte des finances publiques décrivent les différents tâches ou initiatives à mener dans le cadre de la structure des programmes d'un ministère pour atteindre les objectifs visés et les résultats attendus.
- **Les résultats** : peuvent être qualifiés différemment selon l'incidence ou les conséquences que les activités menées par l'Etat auront sur la collectivité. On peut illustrer ce principe à travers le tableau suivant :

Tableau n°04 : Qualification des résultats

Résultat court terme	Résultat moyen terme	Résultat long terme
Extrant	Effet	Impact
Résultat immédiat qui est la conséquence logique des activités ou initiatives menées dans le cadre d'un programme ou d'un projet.	Résultat à moyen terme qui est la conséquence logique de l'obtention d'un ensemble d'extrants.	Résultat à long terme qui est la conséquence logique de l'obtention d'un ensemble d'extrants et d'effets.

Source : Elaboré à partir de la documentation interne du ministère des finances.

5.3 Les indicateurs de performance :

5.3.1 Définition :

Un indicateur de performance représente toute mesure significative, relative ou non, utilisée pour apprécier les résultats réels par rapport aux résultats attendus, les ressources utilisées, ou encore l'état d'avancement des travaux.

5.3.2 Les types d'indicateurs :

Il existe trois types d'indicateurs :

- ❖ **Les indicateurs chiffrés quantitatifs** : s'expriment en nombre (quantité, coût, temps), en pourcentage ou sous forme de ratio.

Exemples :

- Taux moyen de mortalité infantile en Algérie ;
- Nombre de plaintes écrites reçues ;
- Pourcentage des enfants ayant complété leur formation de niveau secondaire dans les régions montagneuses du pays.

- ❖ **Les indicateurs chiffrés qualitatifs** : prennent la forme d'un énoncé.

Exemple :

- une évaluation de la qualité de la recherche ;

A travers une échelle de notation, la qualité de la recherche est notée « excellente », « moyenne », ou « inférieur à la moyenne ».

- ❖ **Les indicateurs non chiffrés** : sont utilisés lorsque les objectifs ne peuvent être quantifiés ou qu'il s'agit de résultat intangible.

Exemple :

- Date d'entrée en vigueur d'un nouveau programme.

5.4 Les cibles (résultats attendus) :

Une cible est le niveau de rendement qu'une organisation compte atteindre pour une activité particulière à un horizon déterminé. Elle précise la valeur de l'indicateur et le délai fixé pour y arriver. Une cible doit être fixée selon une approche objective ou systématique comme des études comparatives, des analyses ou des données historiques et doit être aisément reconnaissable par le groupe client ou l'intervenant visé.

Les ministères doivent fixer une cible pour chaque indicateur de rendement figurant dans le cadre de mesure du rendement.

Exemple :

- Un taux de 85% de scolarisation des enfants de la région X d'ici la fin de l'année 2014.

6. Budgétisation par programme axée sur les résultats :

Maintenant que les principes de la gestion budgétaire axée sur les résultats et la budgétisation par programme sont définis, il est possible de donner une définition générale de la budgétisation par programme axée sur les résultats.

C'est en fait une méthode qui consiste, lors de l'établissement des budgets, à regrouper les ressources allouées à un ministère par programme, sous programme et action. Et selon cette méthode de budgétisation, l'évaluation de coût des ressources (budget) doit se faire en tenant compte des initiatives à réaliser pour atteindre les objectifs et les résultats attendus qui ont été déterminés en fonction des priorités et besoins. C'est sur la base de ces initiatives planifiées, de leurs budgets respectifs et des résultats attendus que les gestionnaires puissent évaluer les résultats obtenus.

Ils utiliseront comme base de mesure de rendement, les indicateurs de performance établis au préalable. Les gestionnaires responsables devront finalement rendre compte des résultats atteints en expliquant et en justifiant les écarts par rapport aux résultats attendus¹.

Exemple d'une budgétisation par programme axée sur les résultats:

Tableau n° 05 : budgétisation axée sur les résultats pour un programme du Ministère de la santé.

Ministère :	Santé
Programme :	Promotion et protection de la santé
Sous – programme :	Promotion et protection de la santé de l'enfant
Objectif du sous – programme :	Amélioration de la santé de l'enfant
Résultats attendus :	Baisse de 5 % de taux de mortalité infantile
Indicateurs de performance :	Taux de mortalité infantile sur une base annuelle

Source : Elaboré à partir de la documentation interne du ministère des finances.

¹Guide de référence, « projet de modernisation du système budgétaires, budgétisation par programmes », 2005, P : 17.

Chapitre 03: La nouvelle présentation
budgétaire (cas du ministère de
l'Aménagement du territoire et de
l'Environnement)

Dans ce dernier chapitre, nous allons exposer la nouvelle présentation budgétaire, en prenant un cas concret, celle du ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE). Cette présentation sera scindée en deux sections, la première portera sur la structure de programmes du MATE, et à travers la deuxième nous allons présenter un projet de budget de l'année 2015 du MATE selon le nouveau système.

Section 01 : La structure de programmes du MATE

La conception du budget programme du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement doit passer par les étapes suivantes :

1. Examen de la mission du ministère;
2. Détermination des objectifs sectoriels du ministère;
3. Elaboration d'une stratégie pour atteindre les objectifs sectoriels retenus ;
4. Analyse de la contribution des actions actuelles de ministère aux objectifs sectoriels retenus ;
5. révision des actions, projets, et programmes actuels et leur priorisation en vue d'atteindre les objectifs sectoriels retenus ;
6. planification détaillée des actions, des projets et des programmes ;
7. choix des indicateurs pour suivre et évaluer les actions menées et voir dans quelle mesure les objectifs sectoriels retenus sont atteints¹.

En suivant cette démarche le MATE a réalisé la structure de ces programmes, son portefeuille d'activité propose les éléments de la politique nationale dans les domaines de l'aménagement du territoire, et de l'environnement et mettre en place les instruments institutionnels, procédures et structures pour sa mise en œuvre.

¹Zodjihoue. J, op – cit, 2010, P : 21.

Tableau n° 06 : La Structure des programmes du ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE)

Numéro du programme	Numéro de sous programme	Numéro de l'action	Numéro de sous action	Titre
1				Aménagement et attractivité du territoire
	1.1			Politique de planification et de promotion de territoire
		1.1.1		Instruments de planification
			1.1.1.1	Schéma national d'aménagement du territoire (SNAT)
			1.1.1.2	Schéma régional d'aménagement du territoire (SRAT)
			1.1.1.3	Schéma directeur des aires métropolitaines (SDAAM)
			1.1.1.4	Plan d'aménagement du territoire (PAW)
			1.1.1.5	Pôle de compétitivité et d'excellence (POC)
			1.1.1.6	Pôle de compétitivité et d'excellence rurale (POCER)
			1.1.1.7	Schéma de conservation des sols et de lutte contre la désertification
			1.1.1.8	Schéma directeur d'aménagement du littoral (SDAL)
			1.1.1.9	Schéma d'aménagement des massifs montagneux
			1.1.1.10	Zones frontalières
			1.1.1.11	Rattrapage et mise à niveau des zones à handicaps
			1.1.1.12	Schémas directeurs sectoriels (les 20 schémas directeurs des grandes infrastructures et des services collectifs d'intérêt national)

(Suite)

Numéro du programme	Numéro de sous programme	Numéro de l'action	Numéro de sous action	Titre
		1.1.2		Politique de promotion et de marketing du territoire
			1.1.2.1	Plan de communication et mise sur le marché
	1.2			Plan d'action territoriale (PAT)
		1.2.1		Vers un territoire durable
			1.2.1.1	PAT 1 : La durabilité de la ressource en eau
			1.2.1.2	PAT 2 : La conservation des sols et la lutte contre la désertification
			1.2.1.3	PAT 3 : Les écosystèmes
			1.2.1.4	PAT 4 : Les risques majeurs
			1.2.1.5	PAT 5 : Le patrimoine culturel
		1.2.2		Créer les dynamiques du rééquilibrage territorial
			1.2.2.1	PAT 6 : Le freinage de la littoralisation et l'équilibrage du littoral
			1.2.2.2	PAT 7 : L'option hauts plateaux
			1.2.2.3	PAT 8 : L'option développement du sud
			1.2.2.4	PAT 9 : La délocalisation des activités et déconcentration administrative
			1.2.2.5	PAT 10 : Un système urbain hiérarchisé et articulé
		1.2.3		Créer les conditions de l'attractivité et de la compétitivité des territoires
			1.2.3.1	PAT 11 : La modernisation et le maillage des infrastructures et des travaux publics, de transport, de logistique et de communication

(Suite)

		1.2.3.1	PAT 12 : La mise à niveau et la modernisation des 04 grandes villes (Alger, Oran, Constantine, et Annaba)
		1.2.3.2	PAT 13 : Les pôles de compétitivité et d'excellence « POC »
		1.2.3.3	PAT 14 : les nouveaux espaces de planification territoriale
		1.2.3.4	PAT 15 : Le développement local
		1.2.3.5	PAT 16 : L'ouverture des territoires à l'international
		1.2.3.6	PAT 17 : Le Maghreb
	1.2.4		Réaliser l'équité territoriale
		1.2.4.1	PAT 18 : Le renouvellement urbain et la politique de la ville
		1.2.4.2	PAT 19 : Le renouveau rural
		1.2.4.3	PAT 20 : Le rattrapage et la mise à niveau des zones à handicaps
	1.2.5		Plans d'actions territoriales spécifiques
		1.2.5.1	Le plan d'action de la wilaya
		1.2.5.2	Le développement des zones frontalières
		1.2.5.3	Les districts industriels et résidentiels
1.3			Soutien aux projets d'aménagement du territoire
	1.3.1		Ingénierie territoriale (identification et accompagnement des porteurs de projets)
	1.3.2		Instruments économiques et financier du SNAT (système d'aide et incitation, partenariat public-privé,.....)
	1.3.3		Formation et mise à niveau de la ressource humaine pour la mise en œuvre des projets d'aménagement du territoire
1.4			Politique de la ville
	1.4.1		Aménagement et attractivité de la ville

(Suite)

			1.4.1.1	Sécurité de la ville
			1.4.1.2	Protection contre les risques majeurs
			1.4.1.3	Réserves foncières
			1.4.1.4	Aménagement urbain et Aménagement paysager
			1.4.1.5	Réhabilitation et mise en valeurs des espaces publics
			1.4.1.6	Espaces verts, parcs et jardins
			1.4.1.7	Transports et circulation
			1.4.1.8	Requalification et rénovations urbaines
			1.4.1.9	Changement climatique et énergie renouvelables
			1.4.1.10	Equipements infrastructures de la ville
			1.4.1.11	Ingénierie urbaine
			1.4.1.12	Animation événementielle, détente, culture, sports et loisirs
			1.4.1.13	Equipements collectifs et sociaux
		1.4.2		Marketing et promotion de la ville
2				Environnement et développement durable
	2.1			Politique environnementale urbaine
		2.1.1		Eau et assainissement
		2.1.2		Programme national de gestion des déchets ménagers (PROGDEM)
		2.1.3		Air et atmosphère (SAMA SAFIA)
		2.1.4		ECOJEM (tri sélectif)
		2.1.5		Développement des filières de recyclage

(Suite)

		2.1.6		Valorisation des déchets toxiques (batteries, accumulateurs, ordinateurs,...)
		2.1.7		Espaces verts et parcs urbains
		2.1.8		Risques naturels (séisme, glissement de terrains, inondations)
		2.1.9		Pollutions (sonore, olfactive, visuelle)
	2.2			Politique environnementale industrielle
		2.2.1		Dépollution industrielle
		2.2.2		Programme national de gestion des déchets spéciaux (PNAGDES)
		2.2.3		Risques industriels
		2.2.4		Ozone
		2.2.5		Protection des ressources minières
		2.2.6		Energies renouvelables
	2.3			Politique des milieux et de la biodiversité
		2.3.1		Politique des milieux
			2.3.1.1	Plan d'aménagement côtier (PAC)
			2.3.1.2	Protection et mise en valeur du littoral
			2.3.1.3	Aires protégées marines et zones humides
			2.3.1.4	Plan de gestion des aires protégées
			2.3.1.5	Ressources halieutiques
			2.3.1.6	Sites et milieux nécessaires au maintien des équilibres naturels (herbiers, posidonies, corail, plages, côtes rocheuses,.....)
			2.3.1.7	Telle bahr
			2.3.1.8	Musées marins

(Suite)

		2.3.2		Politique de la biodiversité
			2.3.2.1	Aires protégées terrestres et zones humides
			2.3.2.2	Faune et flore
			2.3.2.3	Forêts
			2.3.2.4	Parcs naturels
			2.3.2.5	Ecosystèmes montagneux, steppiques et oasiens
			2.3.2.6	Protection in – situ et ex – situ
			2.3.2.7	Climat (adaptation et atténuation)
			2.3.2.8	Lutte contre la désertification et contre la pollution pétrolière
	2.4			Politiques de surveillance et de contrôle de l’environnement
		2.4.1		Réseau de surveillance de la qualité de l’air SAMASAFIA
		2.4.2		Laboratoires
		2.4.3		Stations de mesures
		2.4.4		Stations de contrôles
		2.4.5		Système d’information
	2.5			Politiques d’éducation, de sensibilisation, partenariat et recherche
		2.5.1		Maisons de l’Environnement
		2.5.2		Clubs verts
		2.5.3		ONG
		2.5.4		Information
		2.5.5		Plan marketing

(Suite)

3				Administration générale
	3.1			Planification et gestion du Ministère
		3.1.1		Planifier l'action du ministère et assurer sa direction en veillant à la mise en œuvre de ses orientations et politiques
	3.2			Soutien administratif
		3.2.1		Offrir le soutien administratif lié à la gestion des ressources humaines, informationnelles, matérielles et financières essentielles à la gestion des programmes du ministère

Source : Elaboré à partir de la documentation interne du ministère des finances.

Section 02 : Projet de budget de l'année 2015 du MATE selon le nouveau système

Tableau n° 07 : Situation des effectifs des Fonctionnaires

Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE)

Numéro de l'activité	Nom de l'activité	Effectifs des fonctionnaires			Effectifs des contractuels		
		2015	2016	2017	2015	2016	2017
1	Aménagement et attractivité du territoire	210	220	235	25	27	32
2	Environnement et développement durable	300	305	315	40	42	45
3	Administration générale	65	75	80	15	18	19
Total		575	600	630	80	87	96

Source : Elaboré à partir de la documentation interne du ministère des finances.

Tableau n° 08 : Proposition de programme neuf pour 2015 (Programme 1)

Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE)

Programme (1) : Aménagement et attractivité du territoire

Unité : Milliers de DA

Numéro	Titre du Projet	Numéro Fixe	Financement	Territoire No wilaya	Exercice 2015				Prévisions CP*		
					Phase du projet	Valeur de la phase	valeur du projet	Charge récurrente	2015	2016	2017
1.2.3.1	Etude de faisabilité pour la réalisation d'un Technopole Agroalimentaires	262.01	Budget de l'Etat	Bejaia (6)	/	/	25 000	/	5 000	10 000	10 000
1.2.3.1	Etude de faisabilité pour la réalisation d'un Technopole Electronique	262.02	Budget de l'Etat	B.B.A (34)	/	/	25 000	/	5 000	10 000	10 000
1.2.5.2	Etude d'aménagement et de développement de la zone frontalière littoral et la zone frontalière tell oriental	262.03	Budget de l'Etat	Tarf (36) S. Ahras (41)	/	/	60 000	/	10 000	50 000	/

(*) CP : Crédits de paiement

(Suite)

1.4.1.2	Etude relative à la prévention et la gestion des risques naturels dans le cadre de	262.04	Budget de l'Etat	Oran (31) Annaba (23) Constantine (25)	/	/	30 000	/	30 000	/	/
1.1.1.9	développement durable Etude d'identification des zones urbanisables au niveau des piémonts du massif montagneux Blidéen	262.05	Budget de l'Etat	Blida (09)	/	/	8 000	/	8 000	/	/
1.2.2.2	Etude de schéma d'aménagement du corridor de l'autoroute des hauts plateaux	262.06	Budget de l'Etat	Hauts plateaux	/	/	200 000	/	50 000	150 000	/
1.2.2.3	Etude en vue de création de centres de vie le long du tracé du transfert hydraulique Ain Salah- Tamanrasset	262.07	Budget de l'Etat	Tamanrasset (11)	/	/	40 000	/	10 000	30 000	/
Total							388 000	/	118 000	250 000	20 000

Source : Elaboré à partir de la documentation interne du ministère des finances.

Tableau n° 9 : Proposition de programme neuf pour 2015 (Programme 2)

Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE)

Programme (2) : Environnement et développement durable

Unité : Milliers de DA

Numéro	Titre du Projet	Numéro Fixe	Financement	Territoire No wilaya	Exercice 2015				Prévisions CP		
					Phase du projet	Valeur de la phase	valeur du projet	Charge récurrente	2015	2016	2017
2.1.7	Réalisation du parc citadin d'Alger	262.08	Budget de l'Etat	Alger (16)	/	/	600 000	/	100 000	300 000	200 000
2.1.2	Modèle de gestion intégrée des déchets ménagers et assimilés à faible émission de gaz à effet de serre	262.09	Projet FEM-coopération PNUD	Alger (16)	Phase identification élaboration du PIF	/	1 000 000	/	1 000 000	/	/
2.4.4	Réhabilitation de la station de compostage de Beni Mered	262.10	Budget de l'Etat	Blida (09)	Etude achevée	20 000	1 000 000	/	1 000 000	/	/

(Suite)

2.3.2.1	Travaux d'aménagement des monts des ksour en aire protégée	262.11	Budget de l'Etat	Naama (45) El Bayadh (32)	Etude en cours	15 000	800 000	/	200 000	600 000	/
2.3.2.2	Réalisation d'une pépinière pour l'arganier de Tindouf	262.12	Budget de l'Etat	Tindouf (37)	Etude en cours	19 000	120 000	/	120 000	/	/
2.3.2.5	Etude et aménagement écologique de 30 plages pilotes	262.13	Budget de l'Etat	14 Wilaya Côtières	/	/	150 000	/	20 000	130 000	/
Total						54 000	3 670 000	/	2 440 000	1 030 000	200 000

Source : Elaboré à partir de la documentation interne du ministère des finances.

Tableau n° 10 : Proposition de réévaluation pour 2015

Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE)

Unité : Milliers de DA

Numéro de l'activité	Titre du Projet	Numéro Fixe	Exercice 2015				Ventilation CP			
			Date d'achèvement	Phase du projet	Nouvelle valeur du projet	Montant de réévaluation demandé	2015	2016	2017	Reliquat
2.2.1	Dépollution industrielle du bassin versant d'Oued el Harrach	262.25	Déc - 2018	3	5 800 000	4 800 000	800 000	1 000 000	500 000	2 500 000
2.3.2.7	Gestion écologiquement rationnelle des Pop's et l'élimination des déchets PCB en Algérie	262.28	Sept- 2015	4	1 880 000	1200 000	1 200 000	/	/	0
2.1.6	Traitement des déchets d'amiante et décontamination des sites (Meftah, B.B. Arreridj, Zahana, Gue de constantine)	262.33	Déc - 2017	1	2 500 000	1 500 000	500 000	1 000 000	/	0

(Suite)

2.1.3	Acquisition et maintenance de stations de surveillance de la qualité de l'air	262.06	Déc - 2016	2	1 000 000	500 000	500 000	/	/	0
2.1.2	Programme de réhabilitation du site de la décharge d'Oued Smar de la Wilaya d'Alger	262.37	Déc - 2015	3	8 800 000	1 000 000	1 000 000	/	/	0
2.1.2	Réalisation et équipement d'un centre d'enfouissement technique à la Wilaya d'Alger	262.38	Déc - 2015	3	6 200 000	600 000	600 000	/	/	0
Total					26 180 000	9 600 000	4 600 000	2 000 000	500 000	2 500 000

Source : Elaboré à partir de la documentation interne du ministère des finances.

Conclusion

La modernisation de la gestion publique tend essentiellement à améliorer l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique dans le but d'être compétitive ; contribuer au développement durable ; améliorer les performances ; économiser les deniers publics ; améliorer les relations entre l'administration et les administrés (les services rendus aux citoyens) ; renforcer la transparence dans la gestion publique et lutter contre la corruption ; assurer des prestations de services de la meilleure qualité possible, au moindre coût et dans des délais réduits.

Pour cela l'Algérie a fait recours à un nouveau système budgétaire basé sur une gestion axée sur la performance, qui est une nouvelle culture instaurée par le nouveau management public. Cette nouvelle tendance implique de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats.

L'introduction de cette culture de résultat en Algérie vise à atteindre certains objectifs tels que ; le contrôle des dépenses publiques; une meilleure affectation des recettes et une utilisation plus efficiente des fonds ; une amélioration des performances du secteur public et enfin un renforcement de la responsabilité vis-à-vis des hommes politiques et du public.

Le nouveau système budgétaire est fondé sur une nouvelle structure d'activités, il s'agit de la budgétisation par programme, qui consiste à regrouper par activités (programme, sous programme, action, sous action) l'ensemble des ressources d'un ministère ou institution sur la base de ses grandes orientations. Cette structure par programmes sera utilisée pour produire les informations qui apparaîtront dans les documents budgétaires qui seront publiés.

Ce travail de recherche nous a permis de confirmer l'hypothèse selon laquelle le projet de modernisation de système budgétaire (MSB) est un outil de gestion moderne, pertinent, et efficace permettant d'instaurer la gestion budgétaire axée sur la performance en Algérie.

La réforme budgétaire est venue pour prendre en charge et remédier aux insuffisances et des anomalies qui ont marqué le système budgétaire actuel tel que la budgétisation axée sur les moyens, l'absence du cadre pluriannuel, l'absence de recherche de performance et la centralisation de prise de décision.

Dans ce sens, le nouveau processus budgétaire va permettre à notre pays de mieux maîtriser ses finances publiques. En effet il envisage de redéfinir en profondeur le système budgétaire, pour les adapter aux exigences de l'économie de marché et pour assurer un service public de qualité aux citoyens.

La nouvelle présentation budgétaire va permettre de faciliter le débat parlementaire sur les choix budgétaires à faire, en mettant en relation les moyens avec les objectifs, et de diffuser une information claire, transparente et compréhensible pour les utilisateurs (parlementaires, gestionnaires, le public et médiats...).

Le passage du budget de moyen au budget programme est un exercice difficile qui requiert beaucoup d'efforts, d'engagement, de persévérance et de patience. Il ne peut être mené à bien que par étapes en apportant aux structures administratives concernées le soutien pédagogique et technique nécessaire.

La mise en place d'un système de suivi et d'évaluation du budget programme est indispensable pour la crédibilité de l'exercice parce que ce sont les résultats du suivi et de l'évaluation qui permettent de s'assurer que l'on est sur la bonne voie et d'apporter des corrections nécessaires au besoin.

Bibliographie

- **Ouvrages :**

- BASEL.M, 1985, « le budget de l'Etat », la découverte, Paris.
- Chaouche. B.Y, 2001, « Note stratégique sur les dépenses publiques », édition economica.
- Combessie. J, 2007, « La méthode en sociologie », La Découverte « Repères », cinquième édition, paris.
- Cyrille. C, 2002, « finances publiques », Edition paradigme-CPU. Orléans.
- Deruel. F, Buisson. J, 1991, « budget et pouvoir financier », Edition Dalloz.
- Guillaume. H, Dureau. G, Silvent.F, 2002, « gestion publique : l'Etat et la performance », Edition Dalloz.

- **Articles de revues :**

- Anne A, Ludovic B, « Le Nouveau Management Public : Avantages et Limites », Revue RECEMAP, 2007.
- « A la recherche d'un investissement public de qualité », Revue de la banque mondiale sur les dépenses publiques dans la Région de Moyen Orient et Afrique du Nord, Volume I, Algérie, 2007.
- Bernrath. W, « Le Nouveau Management Public : Concept, Situation en Wallonie. Quelques Réflexions, Visions et Conclusions Opérationnelles », Revue OSF, 1998, Bruxelles.

- **Mémoires :**

- Ait Haddad. Z, 2006, « la gestion axée sur le résultat en matière de préparation du budget en Algérie », mémoire de troisième cycle, l'IEDF.
- Bennai H, Lebib S, 2012, « La Modernisation du Système Budgétaire (MSB) un outil de maîtrise de la gouvernance budgétaire axée sur la performance dans les organismes publics en Algérie », mémoire de Master en finance et comptabilité, l'université de Bejaia.
- Ennouar. L, 2010, « la modernisation du système budgétaire : les nouvelles techniques d'estimation budgétaire », mémoire de troisième cycle, l'IEDF.

- Ghoul N, Bouzeghoub N, 2011, « Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires (MSB) », mémoire pour obtention du diplôme d'ingénieur d'Etat en statistique et économie appliquée, ENSSEA.
- Marrion. O, 2012, « Les administrations publiques françaises face aux théories de nouveau management public », mémoire de master académique, Management School.

- **Textes officiels :**

- La loi n° 90- 21 du 15 Août 1990 relative à la comptabilité publique.
- La loi n° 84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances.
- Le décret exécutif n°07-364 du 28 novembre 2007 portant organisation du ministère des finances.

- **Documents internes :**

- CRC Sogema, « Budgétisation axée sur les résultats », 2009.
- CRC Sogema, « Modalités d'application de la budgétisation par activités en Algérie », 2009.
- CRC Sogema, « projet de modernisation de système budgétaire phase II », 2009.
- Guide de référence, « projet de modernisation du système budgétaires, budgétisation par programmes », 2005.
- Manuel de contrôle de dépenses engagés, 2007.

- **Rapports :**

- Cliche. P, « La gestion et la budgétisation axées sur les résultats : Où en est le Québec ? », rapport de l'observatoire de l'administration publique, Cahier n° 1, 2012, Québec.
- « La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE », rapport de l'OCDE, 2007.
- « projet de modernisation de système budgétaire en Algérie », Rapport du Ministère des Finances, 2006.
- Zodjihoue. J, « La gestion axée sur la Performance et les Résultats appliquée à la gestion des Finances Publiques », rapport sur la Mise en place du Budget axée sur la performance et les résultats 2010, France.

- **La Webographie :**

- Dominique.T , « Un modèle précieux à pratiquer : la boucle PDCA », 2012, consulté le 06/08/2014, <http://www.cabinet-baud.com/un-modele-precieux-a-pratiquer-la-boucle-pdca/>.
- <http://www.ernwaca.org/panaf/RQ/fr/definition.php> , consulté le 05/08/2014.
- Lexique finance, <http://www.trader-finance.fr/lexique-finance/definition-lettre-L/Loi-de-finances.html>, consultée le 10/08/2014.
- http://www.senat.fr/role/fiche/loi_fin.html, consultée le 10/08/2014.

ANNEXES

Annexe n° 1 : Guide d'entretien

Guide d'entretien

1. Quelles sont les éléments du projet MSB et ses objectifs ?
2. Pourquoi le projet MSB ?
3. Quelles sont vos attentes de ce projet dans l'avenir ?