

Réforme budgétaire en Algérie : l'introduction du principe de "gestion axée sur les résultats" dans le budget de l'Etat

Budgetary reform in Algeria: the introduction of the principle of "results-based management" in the State budget

FELLOUH Farida Celia¹

Université d'Alger 1, Algérie — Université de Picardie Jules Verne, France

fellouh.farida@etud.u-picardie.fr

Date de réception : 07/05/2022 ; Date d'acceptation: 12/05/2022 ; Date de publication : 01/06/2022

Résumé : S'inscrivant dans un mouvement international de réforme de l'action publique, la gestion axée sur les résultats a fini par être saisie par le droit budgétaire algérien. Véritable innovation ou simple changement de façade ? La présente étude interroge la portée de l'introduction de ce nouveau mode de gestion dans le processus budgétaire. Pour répondre à cette question centrale, la présente recherche s'est construite à partir de l'analyse des textes juridiques ayant introduit le mode de gestion axée sur les résultats dans le budget de l'Etat. Elle s'est appuyée également sur l'étude d'un ensemble de travaux ayant questionné la pertinence et les implications de l'utilisation de ce mode de gestion dans l'action publique à l'échelle internationale. Pour saisir toute la portée de cette réforme, il a fallu, par ailleurs, élargir le champ de la recherche à des disciplines autres que le droit. Cette recherche débouche sur deux principaux résultats. Premièrement, l'introduction du mode de gestion axée sur les résultats dans le budget de l'Etat constitue bien une innovation. Deuxièmement, l'examen du cadre budgétaire met en lumière l'effectivité limitée du principe.

Mots-clés : Réforme ; mode de gestion axée sur les résultats ; processus budgétaire ; innovation ; Effectivité.

Codes de classification Jel : H6;H69

Abstract: As part of an international movement to reform public action, results-based management has ended up being seized by the Algerian budgetary law. True innovation or simple change of facade, the present study enquires as to the scope of introducing of such a new management method in the budgetary process in Algeria. To answer this central question, this research was built around the analysis of the legal texts that introduced results-based management into the budget process. It is also based on a set of studies that have examined the relevance and implication of using this management method in public action at the international level. To grasp the full scope of this reform, it was also necessary to extend the field of research to disciplines other than law.

This research leads to two main results: first, it appears that the introduction of results-based management in the state budget is an innovation. The second result takes into account the effectiveness of this principle in achieving this reform, which appears to be relative.

Keywords: reform; results-based management; budget process; innovation; effectiveness.

Jel Classification Codes : H6 ; H69

¹ Auteur correspondant Fellouh Farida Celia, email : fellouh.farida@etud.u-picardie.fr

Introduction

Repenser la légitimité de l'action publique à l'aune de sa performance. Telle est, semble-t-il, l'objectif principal du mouvement international de réforme de la gestion budgétaire. Autrefois contrôlée sur l'unique base du degré de conformité de leurs activités à la loi, les organisations publiques sont désormais évaluées à l'aune de leurs résultats.¹ Au-delà du niveau de développement des Etats et du contexte circonstanciel singulier qui les caractérise, tous, semblent — que ce soit par leur propre initiative ou sous l'impulsion des institutions financières internationales — avoir introduit un mode de gestion des finances publiques orientée vers les résultats. Pour les promoteurs de cette réforme, l'introduction de ce nouveau mécanisme entraîne une profonde transformation dans la manière de penser, de gérer, et de contrôler le budget: porteur d'une nouvelle logique, il serait en mesure de rationaliser les décisions budgétaires; de maîtriser les dépenses publiques et de substituer à la responsabilité bureaucratique une responsabilité plus démocratique en renforçant le pouvoir des institutions de contrôle politique et juridictionnel sur la matière budgétaire. Dès lors, il tendrait à s'imposer comme « *la nouvelle gouvernance financière de l'Etat* »².

Si la redéfinition du mode de gestion des finances publiques s'inscrit dans un mouvement international, témoignant à l'évidence de l'existence de finalités communes, les caractéristiques de la réforme et les facteurs ayant conduit à sa prise en compte sont plus ou moins propre à chaque pays. En Algérie, la budgétisation axée sur les résultats fut érigée au rang de principe juridique — au prix d'une longue attente — par la loi organique 18-15 du 2 septembre 2018 relative aux lois de finances³. Initiée en 2001, dans le cadre du programme de modernisation des systèmes budgétaires et comptables dit « MSB » et attendue pour 2006. Ce n'est, en effet, qu'en 2018 après avoir été reportée de nombreuses fois, que la loi organique relative aux lois de finances, fut promulguée. Si certains commentateurs évoquent des difficultés de mise en œuvre liées à la technicité de la réforme, d'autres considèrent que le retard enregistré reviendrait principalement à l'absence de consensus politique⁴ sur la pertinence de transposer un tel mécanisme dans un système national déjà ankylosé par les incessantes révisions de l'ancien cadre budgétaire 84-17 du 4 juillet 1984.⁵ Il faut dire qu'à l'inverse de certains Etats comme la France et les Etats-Unis où la réforme budgétaire a été amorcée par les institutions de contrôle politique et juridictionnel⁶, en Algérie, l'initiative émane du gouvernement sous l'impulsion du FMI et de la banque mondiale.

Bien que les facteurs ayant placé la réforme au cœur du débat, sont multiples, le caractère rentier de l'économie algérienne et sa vulnérabilité face aux variations de l'offre et la demande du marché pétrolier a révélé au grand jour les limites du système budgétaire axé sur les moyens. En effet, si la rente pétrolière a longtemps contribué à masquer certains dysfonctionnements de la gestion budgétaire classique — recourt à l'endettement extérieur même durant la période faste du pétrole (années 1970) — les différents chocs pétroliers; les crises socio-économiques; la transition vers l'économie de marché; la corruption, et enfin « *l'anachronisme* »⁷ du cadre juridique budgétaire, ont rendu nécessaire de revoir en profondeur la gouvernance financière de l'Etat. L'intégration du mode de gestion axée sur les résultats dans le droit budgétaire est donc censée faire face aux nouvelles exigences nationales et internationales en assurant la transparence de la gestion publique et en optimisant sa performance.

Qualifiée par certains, de « *norme universelle* »⁸, l'incorporation de la réforme dans le droit budgétaire algérien invite à porter une réflexion sur sa portée réelle. Bien qu'il ne saurait être question d'un bilan de mise en œuvre, l'entrée en vigueur totale des dispositions de la loi organique du 2 septembre 2018 n'étant prévue qu'en 2023, la présente communication entend apporter un éclairage sur cette réforme en analysant plus précisément **la portée de la reconnaissance du principe de gestion axée sur les résultats dans le budget de l'Etat**. Pour répondre à cette interrogation, la présente recherche s'est construite à partir de l'analyse des textes juridiques ayant introduit le mode de gestion axée sur les résultats dans le processus budgétaire. Elle s'est appuyée également sur l'étude d'un ensemble de travaux ayant interrogé la pertinence et les implications de l'utilisation de ce mode de gestion dans l'action publique à l'échelle internationale. Pour saisir toute la portée de cette réforme, il a fallu, par ailleurs, élargir le champ de la recherche à des disciplines autres que le droit.

La recherche propose une analyse en deux sections. Il s'agit d'abord, d'analyser les spécificités du mode de gestion axée sur les résultats afin d'identifier **en quoi ce qu'il met en évidence relève bien d'une véritable innovation (I)**. A cette démonstration, succèdera ensuite l'analyse du cadre juridique mis en place en Algérie pour garantir l'application de ce mode de gestion dans le budget de l'Etat. En d'autres termes, il s'agit ici d'apprécier **à quel degré les dispositions juridiques mises en œuvre suffisent pour garantir l'effectivité de la réforme (II)**.

I. Un mécanisme innovant

Cette section a pour objet de démontrer ce qui a amené les promoteurs de la réforme à considérer le mode de gestion axée sur les résultats comme une innovation. Cette démonstration est importante afin de prendre conscience des implications engendrées par l'intégration de ce mécanisme dans le budget de l'Etat. A première vue, on pourrait être amené à affirmer que la prise en compte de ce mode de gestion relève bien d'un fait d'innovation. En effet, absent des lexiques juridiques, ce n'est qu'en ayant recours aux manuels des sciences de la gestion et du management que le juriste peut saisir en totalité le sens de ce mécanisme, ce qui témoigne visiblement de la césure du droit budgétaire d'un instrument de gestion appartenant à l'origine à une autre discipline que le droit. Avancer cet argument n'est pourtant pas suffisant. Surtout si l'on adopte le point de vue de certains auteurs qui contestent le caractère novateur de la juridicisation managériale, en estimant au contraire que celle-ci remonterait à la fin du XIXe et que ça serait finalement Max Weber à travers son référentiel bureaucratique qui aurait été le premier théoricien du management public à avoir introduit d'une certaine manière « *le ver organisationnel dans le fruit institutionnel* »⁹. La question du caractère innovant de l'introduction du mode de gestion axée sur les résultats dans le budget de l'Etat mérite dès lors d'être posée : celle-ci semble davantage apparaître dans la logique qui anime ce mécanisme **(I.1)** et dans les changements que la prise en compte de ce mode de gestion implique dans le processus budgétaire **(I.2)**.

I.1 Logique

A travers l'introduction du mode de gestion axée sur les résultats dans le budget de l'Etat, c'est bien là, une nouvelle logique qui vient désormais s'insérer dans la gestion publique: Ce mode de gestion représente bien une innovation juridique dans la mesure où il est porteur d'une nouvelle rationalité. Définir le mode de gestion axée sur les résultats et identifier son origine nous permettra de déceler la logique qu'il véhicule et de déterminer en quoi cette logique est finalement différente de celle qui anime habituellement le budget de l'Etat. Ces aspects brièvement esquissés révèlent que le mode de gestion axée sur les résultats apparaît comme un mécanisme pragmatique (I.1.1) issu du secteur privé (I.1.2) et porteur d'une logique de performance (I.1.3).

I.1.1 Un mécanisme pragmatique

D'un point de vue sémantique, la gestion axée sur les résultats est un terme qui rassemble une variété d'expression susceptible de l'exprimer. Il renvoie concomitamment à de nombreuses notions peu familières au juriste mais particulièrement connues du manager : matrice du cadre logique, cadre de résultat, cadre de performance, etc. L'emploi du terme de « gestion axée sur les résultats » pour désigner cette méthode reste le plus répandu. La « gestion » peut être définie comme *« l'action ou la manière de gérer, d'administrer ou d'organiser »*¹⁰. Le terme de « résultat » désigne quant à lui *« un changement descriptible ou mesurable résultant d'une relation de cause à effet »*¹¹. Adopter une approche de gestion axée sur les résultats reviendrait alors à mettre en œuvre une stratégie de gestion en se concentrant sur les résultats souhaités. Se limiter au sens premier du mode de gestion axée sur les résultats, reviendrait à conclure avant même de commencer que ce qu'il met finalement en évidence ne relève en rien d'une innovation. En effet, en quoi le fait d'établir une stratégie et de se concentrer sur les résultats représente une nouveauté pour une organisation qu'elle soit publique ou privée ?

Si cette façon de procéder n'est pas entièrement étrangère dans le secteur public, il faut admettre que les agents publics orientent habituellement leurs actions exclusivement vers la régularité. L'atteinte des résultats bien que représentant une priorité n'étaient pas pour autant juridicisé et sa réalisation *« ne faisait pas [non plus] l'objet de méthode spécifique et systématique »*¹². L'introduction du mode de gestion axée sur les résultats dans le budget de l'Etat est une innovation dans la mesure où ce mécanisme représente une démarche pragmatique qui repose sur la mise en place d'une stratégie réfléchie, entièrement tournée vers la réalisation d'objectifs préétablis et mesurés à l'aide d'un ensemble d'indicateurs précis. Sa prise en compte dans le droit budgétaire traduit la volonté de rationaliser la gestion publique et garantir la transparence de l'utilisation des fonds publics en rompant avec les pratiques aléatoires et approximatives par le biais de la transposition d'un mécanisme appartenant à l'origine au secteur privé.

I.1.2 Un mécanisme issu du secteur privé

C'est en effet dans le secteur privé que le mode de gestion axée sur les résultats s'est d'abord développé. Sa formalisation revient au Professeur et consultant Américain Peter Drucker qui, dans les années 1950 théorisa le concept de management par objectifs dans son ouvrage *« The practice of management »*¹³. Dans cet ouvrage, il critiqua le management traditionnel dit par « tâches »¹⁴ qui consiste à se focaliser sur la fonction administrative. Selon lui *« la performance des*

organisations ne repose pas sur la seule rationalité de l'organisation du travail et de la répartition des tâches » ; celle-ci ayant tendance à replier l'entreprise sur elle-même. Il estima qu'elle doit être au contraire centrée sur les résultats. Pour ce faire, il appela les entreprises à fixer un objectif final à atteindre, le découper en sous-objectifs, et y intégrer différents critères d'évaluation pour mesurer leurs réalisations. Il ajouta par ailleurs, deux conditions préalables à la réussite de cette approche : « *D'une part, tout manager, du directeur général à l'agent de maîtrise, doit avoir des objectifs formalisés et déclinés du but de l'entreprise. D'autre part, si chaque manager doit être tenu responsable des résultats de son activité, c'est à lui, et à lui seul, de contrôler ce qu'il fait pour atteindre ses objectifs* »¹⁵. Il s'agit en d'autres termes, d'impliquer au lieu d'exiger et de responsabiliser au lieu de contrôler.

Développé au départ pour le secteur privé, ce mécanisme a fini par gagner le secteur public par le biais du budget de l'Etat. En effet, dès 1960 les Etats-Unis développent un mécanisme similaire intitulé Planning Programming Budgeting System (PPBS), un mécanisme de gestion budgétaire ayant vu le jour dans le secteur de la défense avant d'être généralisé dans l'ensemble des administrations publiques américaines. Ce mécanisme s'est ensuite diffusé en France avec l'adoption de l'outil de rationalisation des choix budgétaire (RCB). Malgré des débuts prometteurs, les deux mécanismes furent abandonnés respectivement en 1971 et en 1984 pour plusieurs raisons dont les principales furent politiques : réticence des différentes parties prenantes à prendre en compte les résultats des études de rationalisation dans la décision budgétaire; mais aussi techniques : les deux méthodes étaient centrées sur l'évaluation ex ant portant sur la planification budgétaire tout en laissant en marge du dispositif l'évaluation ex post des résultats des gestionnaires publics¹⁶.

Après avoir été écarté du budget, ce mode de gestion a fini par ressurgir avec l'émergence du courant de pensée du New Public Management développé au Royaume-Uni à la fin des années 1970. Portée par le premier ministre britannique Margaret Thatcher, cette doctrine prône l'idée selon laquelle l'Etat doit désormais répondre à l'exigence de performance et qu'à cet égard « *[il] doit être géré telle une entreprise, par instillation progressive du privé au public.* »¹⁷. Bien que cette doctrine ait contribué à la revalorisation de ce mécanisme avec la diffusion de différentes méthodes de gestion centrée sur l'analyse des coûts au niveau des administrations publiques, ce sont les organismes internationaux (FMI, Banque Mondiale, l'OCDE) qui sont depuis les années 1990, à l'origine de la diffusion internationale de la logique de performance au sein des institutions de l'Etat .

I.1.3 Un mécanisme porteur d'une logique de performance

Selon le professeur Michel Bouvier, les finances publiques « *constituent une très riche et très complète grille de lecture des rapports qui s'instaurent au sein des sociétés dont elles peuvent révéler les réalités les plus profondes* »¹⁸. A ce propos, on pourrait dire que cela va de soi pour la logique qui oriente la gestion budgétaire puisque celle-ci semble également refléter de manière précise la rationalité commandant la conception de l'Etat dans sa totalité.

Habituellement, La gestion budgétaire repose sur une logique de régularité et une logique de moyens : tandis que la première renvoie à l'obligation des agents publics de se conformer aux textes juridiques durant les opérations financières, la seconde repose sur le fait que les crédits budgétaires doivent être affectés en fonction de la nature des dépenses qu'ils serviront à couvrir. D'où la célèbre formule de Gaston Jeze : « *il y a des dépenses publiques, il faut les couvrir* »¹⁹. Cela signifie qu'il est moins question, selon cette logique, de mesurer ce qui a été réalisé avec les crédits alloués au regard des objectifs de politiques publiques que de chercher à savoir finalement combien a-t-on besoin pour maintenir la continuité des services publics en tenant compte de certains éléments tels que le recrutement, l'augmentations des salaires, la hausse des prix de produits importés etc²⁰. Il faut dire que ces deux logiques de la gestion budgétaire correspondent parfaitement à une certaine conception de l'Etat adoptant une vision organisationnelle wébérienne où il est question d'une part, de privilégier les besoins internes de l'organisation et où l'agent public ne représente d'autre part, qu'un élément passif, dont le rôle se limite « *à accomplir les missions qui lui sont assignées avec régularité, exactitude, fiabilité, sans s'interroger sur sa pertinence et sur son coût* »²¹. Si ce modèle a longtemps été considéré comme un modèle idéal²², sur lequel les Etats devaient s'appuyer pour garantir une certaine forme de rationalité, l'évolution multidimensionnelle des sociétés a mis clairement en exergue son incapacité à répondre aux nouvelles exigences internes et externes. De ce fait, il a fallu songer à réformer en profondeur l'appareil d'Etat en lui intégrant une logique en adéquation avec les nouveaux enjeux auxquels il est désormais confronté, à savoir : la logique de performance.

La prise en compte du mécanisme de gestion axée sur les résultats dans le droit budgétaire est à l'évidence l'une des manifestations les plus apparentes de ce changement profond de logique dans l'ensemble de l'appareil étatique. Si auparavant, la gestion budgétaire avait pour unique but de se conformer aux lois et aux règlements, l'intégration d'un mécanisme porteur d'une logique de performance implique que la gestion budgétaire soit désormais évaluée tant sur le plan de l'efficacité, de l'efficience que sur celui de la qualité. La gestion publique se trouve ainsi soumise non plus seulement à une logique de conformité mais aussi à une logique de résultats. Cette dernière en se substituant à la logique de moyens, semble avoir provoqué un changement au niveau du processus budgétaire.

I.2 Implications

La logique de régularité commandant habituellement la gestion budgétaire subsiste. Toutefois l'introduction d'une nouvelle logique de performance peut clairement s'observer à travers la prise en compte du mode de gestion axée sur les résultats dans le budget de l'Etat. Celle-ci, comme indiqué précédemment, vient remplacer la logique de moyens. Si l'émergence de cette logique peut être considérée comme une innovation, il reste toutefois à savoir si cette prise en compte implique une profonde transformation du processus budgétaire ou est-ce qu'elle ne provoque finalement qu'un changement minime sans réelle incidence sur la manière d'appréhender le budget. L'analyse des expériences étrangères fait ressortir que la prise en compte du mode de gestion axée sur les résultats provoque non seulement une refonte globale du processus budgétaire mais va encore bien au-delà en impliquant des transformations aux niveaux des institutions de contrôle qui gravitent autour du budget de l'Etat.

Quelques soient les spécificités des réformes observées à l'échelle internationale, des lignes de convergence quant aux implications liées à la prise en compte de ce mécanisme peuvent être dégagées. Il s'agit de manière synthétique : de la rénovation de la phase de planification stratégique **(I.2.1)** de la reconnaissance des agents publics comme des éléments actifs **(I.2.2)** et enfin de l'assouplissement du contrôle de régularité et de l'intégration d'une nouvelle forme de contrôle fondée sur la performance **(I.2.3)**.

1.2.1 Rénovation de la phase de planification stratégique

L'usage du terme de « gestion » axée sur les résultats peut à première vue laisser penser que ce mécanisme vise à rationaliser les dépenses publiques juste au moment de l'exécution du budget, à savoir durant la phase consistant à gérer les différents crédits alloués. Or, cette expression réductrice en apparence, englobe en réalité l'ensemble du processus budgétaire à commencer par la phase de planification²³.

Afin de déterminer dans quelle mesure la prise en compte du mode de gestion axée sur les résultats transforme la phase de planification stratégique dans le processus budgétaire, il importe de définir dans un premier temps ce qu'est la planification et d'opérer une distinction entre ces deux formes. Evoquer ces aspects théoriques semble nécessaire pour cerner le changement induit par le nouveau mode de gestion axée sur les résultats.

De manière générale, la planification peut être définie comme un processus visant à « *prévoir et décider de ce qui doit être fait (buts, objectifs), quand cela doit être fait (échancier de réalisation), les moyens et les ressources nécessaires pour atteindre les objectifs et finalement, par qui cela doit être fait (partage des responsabilités)* »²⁴. Deux types de planification existent: une planification stratégique et une planification opérationnelle. La planification stratégique se distingue de l'opérationnelle par son objet : celui-ci porte sur les orientations générales ; et par son horizon temporel : qui consiste à établir des objectifs sur une durée moyenne allant de 3 à 5 ans. La planification opérationnelle découle quant à elle du plan stratégique, elle porte sur des actions précises devant être menées à court terme, généralement dans un délai n'excédant pas une année.²⁵

Si la mise en œuvre d'une planification stratégique est fondamentale dans un processus budgétaire orienté vers les résultats, elle n'est cependant pas nouvelle. En effet, les étapes consistant à fixer les orientations d'intérêt général puis à établir un plan d'ensemble contenant une estimation globale des ressources disponibles qui serviront enfin de référentiel à l'examen des propositions de dépenses des différents ministères et organismes, correspondent en réalité à la phase de planification stratégique dans le processus budgétaire fondé sur la logique classique de moyens. Le changement avec l'adoption d'un mécanisme orienté vers les résultats vient concrètement du fait que sa prise en compte semble redonner un véritable sens au caractère « stratégique » de la planification en y intégrant deux éléments essentiels : l'approche de budgétisation par programme **(A)** et la pluriannualité budgétaire **(B)**.

A- L'approche de budgétisation par programme

L'approche de budgétisation par programme est une méthode qui vise à fixer des objectifs de politiques publiques et à les interioriser dans le processus d'élaboration du budget. A la différence de l'approche traditionnelle de budgétisation par moyen, cette méthode ne présente pas le budget par nature économique ou administrative de dépenses mais plutôt selon des objectifs déclinés en programmes associés à des moyens financiers permettant de les réaliser et à des indicateurs de performance capables de les mesurer. En adoptant cette approche, les objectifs de politique publique ne seront plus, tels que le souligne le professeur Bluet comme « *des guides jouant le rôle de boussole, mais des éléments intégrés qui téléguident l'action économique* »²⁶. Ainsi, alors que la budgétisation classique par moyen se focalise sur les besoins de dépenses sans faire ressortir les objectifs stratégiques des différents ministères, ni les programmes d'actions qui les traduisent, l'approche de budgétisation par programme, en associant l'objectif au moyen financier permettant de le réaliser, présente de nombreux avantages : elle renforce la cohérence de l'utilisation des fonds publiques; elle augmente la performance étatique et elle assure la transparence budgétaire en permettant aux parties prenantes (fonctionnaires, partenaires, parlement, Cour des comptes, contribuables, etc.) de savoir exactement pourquoi le gouvernement a fait tel choix budgétaire et pas un autre, quels résultats les dépenses engagées permettront d'atteindre, et enfin est-ce que les résultats ont été atteints. Munie d'un plan stratégique rigoureux qui servira de guide aussi bien dans la phase de mise en œuvre du budget—où les programmes seront davantage déclinés pour être exécutés que dans celle du contrôle, la planification stratégique se trouve bel et bien renforcée grâce à la budgétisation par programme.

B- Le principe de pluriannualité budgétaire

En plus de l'association (objectifs, moyens financiers et indicateurs de performance), la planification stratégique suivant le mode de gestion axée sur les résultats exige l'inscription de l'exercice budgétaire dans une perspective pluriannuelle, c'est-à-dire dans un cadre financier adoptant une vision à moyen ou à long terme. Cette approche invite donc le gouvernement à s'affranchir de la vision « *court-termiste* »²⁷ qui consiste à appliquer de manière stricte le principe d'annualité budgétaire selon lequel le gouvernement rend compte de son action devant le parlement une fois par an. Sans totalement remettre en cause ce principe, le nouveau principe de pluriannualité budgétaire exige d'établir le budget annuel de l'Etat dans le respect d'un cadre de référence à long ou à moyen terme établi préalablement. En plus d'avoir le mérite d'établir une distinction claire et nette entre ce qui relève de la planification stratégique et de ce qui découle de la planification opérationnelle du budget, l'approche pluriannuelle semble être un aspect fondamental de la budgétisation axée sur les résultats dans la mesure où elle permet de prendre des décisions proactives qui serviront à orienter les choix budgétaires en fonction des résultats obtenus durant l'année civile. L'atteinte des résultats n'est donc pas considérée comme une fin en soi dans la logique de ce mécanisme mais semble se présenter davantage comme une information qui permet de mesurer l'impact de ce qui a été réalisé à travers les résultats obtenus et d'en tirer des leçons

pour orienter la phase d'élaboration du projet de loi de finance de l'année suivante²⁸. Cette action n'est rendue possible que grâce à l'inscription du budget dans une vision à long terme.

En intégrant l'approche de budgétisation par programme et le principe de pluriannualité budgétaire, la phase de planification stratégique semble ainsi avoir été renforcée. En plus de ce changement, la prise en compte du mode de gestion axée sur les résultats semble nécessiter la reconnaissance des agents publics responsables de l'exécution des programmes budgétaires comme des éléments actifs²⁹.

1.2.2 Reconnaissance des agents publics comme des éléments actifs

Alors que dans la gestion budgétaire classique, le rôle assigné à l'agent public responsable de l'exécution du budget se restreint au strict respect des lois et règlements, ce qui l'oblige à adopter dans une certaine mesure, une posture passive vis-à-vis de la performance de la gestion publique, la prise en compte du mode de gestion axée sur les résultats, sans toutefois remettre en cause le principe de régularité, exige de plus, la reconnaissance des agents publics comme des éléments actifs(B). Pour saisir cette mutation et en mesurer la portée dans la phase d'exécution du budget, il importe de s'attarder quelque peu sur le rôle de l'agent public dans la gestion budgétaire classique(A).

A- Le rôle de l'agent public dans un système budgétaire axé sur les moyens

Dans un système budgétaire fondé sur la logique de moyen, l'agent public responsable de l'exécution du budget est avant tout un administrateur. Dépourvu de toute prise d'initiative durant la phase de mise en œuvre du budget, son rôle se limite à l'exécution des autorisations financières telles que déclinées préalablement par le politique. Soumis à une hiérarchie fondée sur « *une rationalité centrale et [...] dont la volonté se diffuse de manière unilatérale et descendante* »³⁰, son rôle consiste à assurer le bon emploi des fonds publics. La forme de contrôle qui lui est dès lors exercée est celle de la conformité : il est interrogé sur le taux d'engagement des crédits et sur celui de l'émission des dépenses. Cet état des faits a conduit certains auteurs à illustrer la phase d'exécution du budget dans ce système de « *partage de gâteau public* ». Selon eux, le budget peut légitimement être imagé comme tel, puisqu'en définitif, les moyens partagés entre les agents publics « *n'ont d'autre raison d'être que leur existence* » à savoir, assurer la permanence du service public par les moyens alloués sans s'interroger sur sa performance.³¹

Bien que fondée, cette analyse devrait toutefois être nuancée. En effet, il convient de noter que même dans un système budgétaire de moyens, l'agent public est interrogé sur la performance de l'utilisation des fonds publics. Un exemple particulièrement significatif sur ce sujet est le contrôle de performance exercé par la Cour des comptes dans le système budgétaire de moyens. Toutefois, il n'en demeure pas moins que dans ce type de système, il n'y a pas d'objectifs opérationnels déclinés aux niveaux des agents publics, ni d'instruments de mesure. Et si instruments il y a, ces derniers ne

constituent que de simples documents administratifs dépourvus de toute force juridique. Les Cours des comptes ont d'ailleurs tendance à signaler dans leurs rapports, l'approximation des objectifs ainsi que l'absence d'outils d'analyse.

B- Le nouveau rôle de l'agent public dans un système budgétaire axé sur les résultats

Dans une gestion axée sur les résultats, l'agent public apparaît comme un véritable gestionnaire public. A l'inverse du système de gestion classique où les objectifs lui sont imposés par le pouvoir hiérarchique, le mode de gestion axée sur les résultats repose sur une démarche contractuelle : établie dans un but de séparation des fonctions de décisions stratégiques et de celles d'exécution du budget, cette démarche inspirée du secteur privé, répond au besoin d'assurer une certaine liberté d'action aux agents publics afin de leur permettre d'atteindre les résultats³². Ainsi, alors que l'agent public dans un système de gestion de moyen est dépourvu de toute liberté d'action durant la phase d'exécution du budget, son nouveau rôle dans un système orienté vers les résultats peut être synthétisé de la manière suivante : comme mentionné précédemment, la planification stratégique dans le processus budgétaire orienté vers les résultats exige du gouvernement la mise en place de programmes contenant des objectifs et des crédits budgétaires. Après avoir défini ces programmes, le gouvernement par le biais de contrats de performances, les affectent à des agents publics responsables de programmes. A la différence du système de gestion classique, l'agent public selon cette approche est libre d'établir une déclinaison opérationnelle du programme dont il a la charge. C'est-à-dire qu'il n'est soumis à aucune autorité hiérarchique quant à la manière de gérer son activité pour réaliser les objectifs qui lui ont été fixés. Cette liberté de gestion de l'agent public peut s'entrevoir à travers la prise en compte de deux mécanismes au moment de l'exécution du budget : le principe de fongibilité des crédits budgétaires et le dialogue de gestion. La fongibilité budgétaire est un principe selon lequel le responsable de programme peut affecter les crédits entre les différentes actions et les différents titres, mais aussi en leur sein. Dès lors, la rigidité des crédits dans le système budgétaire de moyen laisse place dans la nouvelle gestion budgétaire, à une liberté totale et parfois partielle dans la détermination de l'objet et de la nature des dépenses³³. Le dialogue de gestion peut, quant à lui, être défini comme « *un processus d'échange d'information entre les responsables budgétaires et les services opérationnels concernés par la programmation des activités* »³⁴. Dans un système budgétaire fondé sur la déclinaison des objectifs et où l'exigence de l'atteinte des résultats ne s'arrête pas aux responsables de programme mais concerne tous les acteurs responsables de l'exécution du budget, du plus haut niveau jusqu'au service, le dialogue de gestion apparaît comme une technique managériale indispensable pour échanger les informations entre les différents échelons.

1.2.3 Assouplissement du contrôle de régularité et renforcement du contrôle de performance

Avec l'intégration du mode de gestion axée sur les résultats, les agents publics gestionnaires de programmes se voient reconnaître comme des acteurs majeurs dans la phase de mise en œuvre du budget. Le pouvoir d'agir, autrement dit « *l'empowerment* »³⁵ qui leur est accordé avec la nouvelle gestion budgétaire a cependant pour corolaire le renforcement de leur imputabilité: soumis

habituellement à la seule exigence de conformité au droit, il se retrouve sommé de rendre compte de leurs résultats. Si l'obligation de rendre compte n'est pas tout à fait nouvelle(A), elle est désormais rationnelle : fondée sur des instruments d'évaluation précis, elle vient renforcer aussi bien le contrôle politique que le contrôle juridictionnel. Ce renforcement de contrôle de la performance, semble toutefois exiger un assouplissement du contrôle a priori de la régularité (B).

A- Les spécificités du contrôle budgétaire dans la gestion publique classique

L'approche budgétaire de moyen exige que la phase de mise en œuvre du budget soit entièrement coulée dans le moule du droit. En effet, l'agent public responsable de l'exécution du budget selon cette approche, «*a le droit de ne faire que ce qui est approuvé et autorisé*» préalablement. Concrètement cela se traduit par un contrôle strict ex ante, des actes d'engagement de dépenses, d'ordonnancement et de mandatement par les services du ministère des finances (généralement par le contrôleur financier, le comptable public et l'inspection générale des finances). De type administratif, ce contrôle préventif a pour but de veiller à la régularité des opérations financières et d'empêcher tout détournement des fonds publics. En dépit de ses avantages certains, il semble toutefois s'opposer avec la logique de performance prônée par le nouveau mode de gestion axée sur les résultats : jugé rigide, il serait à l'origine de retards récurrents quant à l'autorisation des actes de gestion³⁶. Omniprésent, il ferait de l'ordonnateur public un véritable assisté soustrait à toute responsabilité managériale.

Bien que le principe de régularité ne saurait totalement être remis en cause, l'agent public ne pourrait bien entendu y échapper, la budgétisation axée sur les résultats, nécessite un certain assouplissement de celui-ci par une globalisation des crédits autorisés et un contrôle davantage partenarial fondé sur le dialogue de gestion. Cet assouplissement de contrôle en amont a pour but de permettre à l'agent public de disposer de suffisamment de marge de manœuvre pour atteindre ses objectifs. Il requiert en contrepartie, le renforcement du contrôle en aval par l'obligation de rendre compte des résultats auprès des instances de contrôle politique et juridictionnelle.

B- Le contrôle budgétaire selon le mode de gestion axée sur les résultats

Le contrôle de performance de la gestion publique n'est pas une compétence parlementaire ou juridictionnelle nouvelle: en matière budgétaire, le parlement en tant que représentant de la Nation, vote non seulement les lois de finances mais doit également s'assurer de la bonne gestion des affaires publiques par différents mécanismes: reddition des comptes, commissions d'enquête, questions écrites et orales. De même, la Cour des comptes en tant qu'organe de contrôle juridictionnel exerce depuis longtemps un contrôle portant sur l'efficacité de la gestion publique : elle identifie les dysfonctionnements de certains dispositifs et mesure les résultats des politiques publiques. Ce qui change avec la prise en compte du mode de gestion axée sur les résultats, c'est le renforcement du contenu de ces compétences par l'intégration du principe de l'« *accountability* »³⁷ du secteur privé qui exige de déterminer à l'avance et avec précision des instruments spécifiques qui serviront d'appui au contrôle de la performance de la gestion publique. A ce titre, le mode de

gestion axée sur les résultats exige l'élaboration de deux sortes de documents clés qui serviront de cadre à l'évaluation de la gestion publique par le parlement, il s'agit : du projet annuel de performance et du rapport annuel de performance. Le projet annuel de performance (PAP) est un document qui énonce par programme, les orientations stratégiques, la justification des crédits demandés au parlement, les objectifs, les résultats attendus et les indicateurs de mesure qui lui sont associés. Il peut contenir également les objectifs opérationnels les plus significatifs ainsi que les opérateurs en charge de leur réalisation. Elaboré par chaque ministère, il est soumis au parlement avec le projet de loi de finance. Il représente ainsi un engagement sur les résultats. Quant au rapport annuel de performance (RAP), il rend compte du degré d'atteinte des résultats préalablement fixé dans le projet annuel de performance. Annexé au projet de loi de règlement, il représente un instrument majeur pour apprécier le degré d'atteinte des résultats durant l'année écoulée.³⁸

Par le renforcement du contrôle a posteriori, le rôle de la Cour des comptes se trouve également reconfiguré : la budgétisation axée sur les résultats exige en effet, la mise en place dans les différentes administrations d'un cadre comptable « à trois dimensions »³⁹ dont l'une d'entre elles (la comptabilité d'exercice) nécessite la mise en place d'un processus de certification externe établie par la Cour des comptes. En effet, ne tenant jusque-là qu'une comptabilité budgétaire de caisse, qui « consiste à calculer à la fin de l'exercice, les recettes et les dépenses telles que celle-ci ont été encaissées ou dépensées [...] sans [toutefois] les rattacher à l'exercice auquel elles se rapportent réellement », les comptes publics sont désormais tenu d'intégrer également, une comptabilité d'exercice. Transposé du secteur privé, ce type de comptabilité consiste à prendre en compte les opérations financières « au titre de l'exercice auquel elle se rattache indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement »⁴⁰. Son intégration est une conséquence logique de l'assouplissement du contrôle a priori de régularité, qui nécessite a contrario un renforcement du contrôle de la performance a posteriori, elle répond au besoin de renforcer le droit de regard sur les comptes des gestionnaires à partir du moment où une plus grande liberté leur a été accordée. Afin de s'assurer de la sincérité de l'information constatée dans ce type de comptabilité, celle-ci doit être certifiée par un processus d'audit réalisé par la Cour des comptes. Une nouvelle activité de certification vient ainsi s'ajouter aux compétences de la Cour des comptes provoquant « un resserrement de sa relation avec le parlement »⁴¹. Enfin, un troisième type de comptabilité semble également être exigée selon cette approche budgétaire. Il s'agit de la comptabilité d'analyse des coûts. Fondée sur les données récoltées des deux précédentes comptabilités, elle vise à renseigner le parlement sur les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des différents programmes.⁴²

À la question de savoir si la prise en compte du mode de gestion axée sur les résultats implique une profonde transformation du processus budgétaire, c'est semble-t-il par l'affirmative qu'il convient de répondre. Porteur d'une nouvelle rationalité, il implique en effet une refonte totale du processus budgétaire. Fondé sur une méthodologie rigoureuse et des instruments d'analyses précis, il semble concourir aussi bien à la maîtrise des dépenses publiques qu'au renforcement du contrôle parlementaire et juridictionnel sur l'utilisation des fonds publics.

Après avoir déterminé le contenu du mode de gestion axée sur les résultats et analyser en quoi son introduction dans le droit budgétaire représente une innovation, la section suivante cherche à analyser le degré de l'effectivité de la réforme.

II. Une effectivité limitée

L'«effectivité» figure parmi les notions à sens multiples : certains auteurs l'emploient pour désigner, l'application dans la pratique des dispositions juridiques prescrite par la législation. D'autres lui attribuent un sens plus large en l'associant à « *l'ensemble des effets produits par une règle de droit* ». Dans les deux cas, l'effectivité est évaluée en aval, c'est-à-dire en mesurant la conformité de ce qui se fait dans la pratique par rapport aux textes juridiques. Toutefois, l'effectivité peut également être appréciée en amont, en mesurant à quel degré les dispositions juridiques prescrites, suffisent pour garantir l'application d'une réforme au regard du but initial poursuivi par les réformateurs⁴³. Puisque le nouveau cadre budgétaire Algérien n'entrera entièrement en vigueur qu'à partir de 2023, c'est ce dernier cas de l'effectivité que la présente étude tentera de mesurer. A première vue, le cadre juridique du mode de gestion axée sur les résultats renseigne sur une effectivité limitée : tandis que certains critères semblent bel et bien concourir à l'effectivité du mécanisme (II.1) d'autres semblent, au contraire, représenter une entrave à sa mise en œuvre (II.2)

II.1 Les éléments semblant concourir à l'effectivité du mode de gestion axée sur les résultats

Deux éléments semblent concourir effectivement à la transposition du mode de gestion axée sur les résultats dans le budget de l'Etat : son inscription dans une loi de niveau élevé (II.1.1) et la précision du législateur de son contenu et des moyens de sa mise en œuvre (II.1.2).

II.1.1 Le caractère organique du nouveau cadre budgétaire

Alors que la loi 84-17 relative aux lois de finances⁴⁴ n'avait pas ce statut, l'amendement constitutionnel de 2016, a rendu obligatoire conformément à l'article 141, l'encadrement des lois de finances par une loi organique.⁴⁵ Promulguée en 2018, la loi organique relative aux lois de finances à laquelle renvoie cette disposition énonce dans son article 2 que le processus budgétaire devra désormais obéir à un nouveau principe : celui de la gestion axée sur les résultats⁴⁶. L'inscription de ce mécanisme dans une loi se situant à un niveau élevé dans la hiérarchie des normes, lui confère une force obligatoire : son caractère organique renforce le pouvoir du parlement qui pourra désormais saisir la Cour constitutionnel pour l'absence ou l'imprécision des objectifs, indicateurs de mesure ou autre documents d'évaluations exigés par le nouveau cadre budgétaire. Si cette juridicisation organique semble contribuer à l'effectivité de ce nouveau mode de gestion, on ne peut néanmoins trancher définitivement sur cette question qu'après la mise en œuvre de ce mécanisme. On saura à ce moment-là si le parlement saisira effectivement le droit qui lui est désormais conféré et si le juge constitutionnel ira jusqu'au bout en remettant en cause l'absence ou l'insuffisance des documents fournis au parlement par le gouvernement.

II.1.2 Les instruments de mise en œuvre

La loi organique 18-15 relative aux lois de finances est imprégnée par la culture du résultat véhiculée par le nouveau mode de gestion. Celle-ci apparait, en effet, par la prise en compte d'un ensemble d'instruments tout au long du processus budgétaire. A cela s'ajoute la publication de

douze textes juridiques émanant du gouvernement en application de ces nouvelles dispositions⁴⁷. Mettant à présent en exergue les instruments introduits dans le nouveau cadre budgétaire.

En vertu des dispositions de l'article 2 de la loi organique 18-15, le budget de l'Etat devra être élaboré selon « *la programmation budgétaire* ». L'article 23 de la même loi, le définit comme « *un regroupement de l'ensemble des crédits concourant à la réalisation d'une mission spécifique relevant d'un ou de plusieurs ministère ou institution publique et définie en fonction d'un ensemble cohérent d'objectifs précis* ». On passe ainsi de la logique du chapitre à celle du programme. Concernant les objectifs du programme, la note d'orientation relative à la préparation de l'avant-projet de loi de finances et de budget de l'Etat pour 2023, renseigne qu'ils devront être définis en fonction de trois critères : l'efficacité économique et sociale, la qualité des services publics, et l'optimisation des ressources et des moyens. Ils doivent, par ailleurs « *être clairs, représentatifs, cohérents [...] [et] mesurables par des indicateurs de performance pour chaque exercice budgétaire* »⁴⁸. Cela signifie que chaque agent public – du plus haut niveau hiérarchique jusqu'au service – devra dorénavant définir des objectifs et mettre en place des indicateurs de mesure renseignant sur l'efficacité, l'efficience et la qualité.

La loi organique 18-15 introduit également le principe de pluriannualité en exigeant l'inscription du budget dans un cadre budgétaire à moyen terme (CBMT). Le décret exécutif n°20-335 du 22 novembre 2020 fixe ses modalités de conception et d'élaboration.

Durant la phase de mise en œuvre du budget, le législateur semble avoir pris en compte le principe d'autonomie et de responsabilité des gestionnaires en introduisant en vertu de l'article 79 une nouvelle catégorie d'agent public: les gestionnaires de programmes responsables. Il a par ailleurs précisé que leur relation avec l'Etat sera déterminée de manière contractuelle. Ce qui renvoie à la mise en place de contrats de performance. A cela s'ajoute la mise en place de deux autres types de comptabilités : la comptabilité patrimoniale et la comptabilité de l'analyse des coûts.

La logique de la budgétisation axée sur les résultats apparaît enfin durant la phase de contrôle avec le renforcement a posteriori du contrôle parlementaire sur la performance de l'exécution du budget lors de la présentation du projet de loi portant règlement budgétaire : celui-ci, s'accompagnera désormais aux termes de l'article 87 d'un ensemble de documents formalisés dont un rapport ministériel renseignant sur « *le rendement [et] précisant les conditions dans lesquelles les programmes inscrits au budget ont été exécutés ainsi que le degré d'atteinte des objectifs prévus, qui seront mesurés et suivis par des indicateurs de performance qui leur sont associés, les résultats obtenus et les explications relatives aux écarts constatés* ». Par ailleurs, selon les dispositions de l'article 88 « *un rapport relatif à la certification des comptes de l'Etat au regard des principes de régularité, de sincérité et de fidélité* » devra accompagner le projet de loi portant règlement budgétaire.

À ce stade de la démonstration on serait tenté de dire que l'ensemble des éléments sont réunis pour garantir l'effectivité du nouveau cadre budgétaire, mais est-ce vraiment le cas ? Une analyse plus approfondie renseigne sur l'existence de facteurs limitatifs.

II.2 Les facteurs limitatifs

Deux séries de problèmes juridiques pouvant représenter des limites à l'effectivité de la budgétisation axée sur les résultats peuvent être soulevées : dans la loi organique 18-15, il semblerait que les gestionnaires responsables de programmes ne dispose pas de l'autonomie requise pour réaliser les objectifs dont ils devront rendre compte (II.1.1) dans le cadre juridique national, le gestionnaire public en Algérie semble faire face à une pénalisation accrue des actes de gestion (II.1.2).

II.1.2 L'autonomie limitée des agents publics

Alors que le mode de gestion axée sur les résultats repose sur la globalisation et la fongibilité des crédits, censés permettre aux gestionnaires publics de bénéficier d'une plus grande liberté au moment de l'exécution du budget, aucune disposition dans la loi organique 18-15 relative aux lois de finances ne semble indiquer que les agents publics vont effectivement bénéficier d'une telle liberté. La note d'orientation relative à la préparation de l'avant-projet de loi de finances pour 2023 bien qu'évoquant le dialogue de gestion, ne fait pas non plus, référence à ce principe. Selon le professeur Nabil Cheurfa, « *fixe[r] [des] objectifs précis aux responsables de programmes sans pour autant leur accorder la moindre possibilité de redéployer les crédits en cours d'exercice, constitue une réelle entrave à l'atteinte des objectifs qui leurs sont assignés* »⁴⁹. L'effectivité de la réforme se trouve ainsi compromise par l'autonomie limitée des agents publics.

II.1.2 La pénalisation de la faute de gestion

Le mode de gestion axée sur les résultats repose sur le principe selon lequel, plus de liberté accordée au moment de l'exécution du budget entraîne plus de responsabilité des gestionnaires publics. Cette responsabilité se traduit par l'obligation de rendre compte des résultats obtenus mais aussi du devoir d'en assumer les conséquences en se soumettant à un dispositif de sanction en fonction des performances réalisées. S'agissant de la manière dont le gestionnaire public est sanctionné, la plupart des pays s'accorde sur le fait que la responsabilité dans un système de gestion axée sur les résultats ne peut être que de nature managériale.⁵⁰ La sanction qui en découle devra donc se traduire comme par exemple, la mise en place de mesures d'incitations telles que l'instauration d'un système de rémunération en fonction des performances ou une sanction managériale comme un non renouvellement de contrat ou la suppression de la part variable de rémunération. A l'inverse de cette logique managériale, d'autres pays comme la Nouvelle-Zélande ont décidé d'imputer des sanctions disciplinaires aux gestionnaires publics pouvant même conduire à leur licenciement en cas de non-atteinte répétitive des objectifs. De nature répressive, ce type de sanction a été vivement critiqué : contrairement à la prise d'initiative exigée au préalable pour responsabiliser les agents publics, le caractère répressif de la sanction contribue à la diffusion d' « *une mentalité d'obéissance* »⁵¹ qui va à l'encontre de la logique de la budgétisation axée sur les résultats. Cet effet pervers a conduit la majorité des pays à adopter un système de responsabilisation managériale comme règle générale avec cependant quelques exceptions en cas de faute grave de

gestion où l'agent public pourra voir sa responsabilité disciplinaire, civile et parfois même pénale engagée. En France, la question du type de sanction imputée aux gestionnaires publics a longtemps été posée. L'adoption de l'ordonnance du 23 mars 2022 a mis un terme à ce sujet en mettant en place un régime juridictionnel unifié de responsabilité des gestionnaires publics qui entrera en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2023. Selon le comité interministériel de la transformation publique à l'origine de sa mise en œuvre, ce nouveau cadre juridique a pour objectif de «*de donner aux agents publics les moyens d'agir en responsabilité et en confiance*». Il vise principalement à «*sanctionner plus efficacement les gestionnaires publics qui, par une infraction aux règles d'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens publics, ont commis une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif. [et à] limiter la sanction des fautes purement formelles ou procédurales qui doivent désormais relever d'une logique de responsabilité managériale*»⁵².

En Algérie, la question du type de sanction imputée aux gestionnaires publics en cas de non-atteinte des objectifs, mérite qu'on s'y attarde. Dans un contexte national caractérisé à l'origine par une forte pénalisation de l'acte de gestion, les finalités poursuivies par l'adoption du nouveau principe de gestion axée sur les résultats semblent hors d'atteinte.⁵³ Cet obstacle juridique semble cependant moins provenir, comme l'avance certains auteurs, de l'intervention excessive du juge pénal dans le contrôle des actes de gestion— même si celle-ci comme démontré précédemment est contraire à l'esprit du nouveau mode de gestion— que de l'absence d'une définition précise de l'acte de gestion passible d'engagement de la responsabilité pénale du gestionnaire public. Le professeur Abdelhamid Berchiche souligne à cet égard que le législateur a souvent recouru à des termes «*fourre-tout*» comme en vertu de l'article 6 bis du code de procédures pénales où «*la faute de gestion prend une coloration pénale, dès lors que la loi retient comme acte matériel la détérioration ou la perte des deniers publics*»⁵⁴. Très large dans sa conception, elle n'opère aucune distinction entre une erreur de gestion parfois «*inhérentes*» à l'activité des gestionnaires publics et le cas de négligence grave.⁵⁵ Cette situation représente une entrave à l'effectivité du mode de gestion axée sur les résultats, dans la mesure où elle contribue à l'instauration d'un climat de méfiance et d'immobilisme total chez l'agent public qui, par crainte que ses actes ne soient qualifiés comme portant atteinte aux deniers publics, n'exécute que ce qui lui est demandé sans s'interroger sur la meilleure manière de procéder pour augmenter la performance de son activité. En plus d'être à l'origine de la rigidité des agents publics, l'imprécision des textes juridiques à caractère pénal contribue à diluer la responsabilité de telle sorte qu'on peut vite basculer, comme le démontre si bien la réalité, du nul n'est responsable au tout le monde est responsable.

Conclusion

L'intégration du mode de gestion axée sur les résultats dans le budget de l'Etat représente bien une innovation : Si l'objectif de performance qu'il véhicule semble avoir toujours représenté une priorité pour les pouvoirs publics, la nouveauté vient du fait que ce mécanisme nécessite d'évaluer la performance, en intégrant tout au long du processus budgétaire un ensemble d'instruments rationnels, qui permettent de rendre compte des résultats et de faire des choix, non pas sur la base de la plaidoirie, mais sur des indicateurs de mesure précis.

**Réforme budgétaire en Algérie : l'introduction du principe de
"gestion axée sur les résultats" dans le budget de l'Etat**

Doit-on pour autant le considérer comme révolutionnaire ? Si certaines lectures vantent les mérites de ce mode de gestion, d'autres renseignent sur les dangers de ce qu'ils qualifient de « *nouvelle forme de bureaucratisation néolibérale* »⁵⁶.

En Algérie, l'examen du nouveau cadre budgétaire révèle la portée limitée du principe. Tandis que certaines dispositions juridiques semblent concourir à son effectivité, d'autres au contraire, se présentent comme une entrave à sa mise en œuvre. A l'heure actuelle, on ne peut toutefois trancher définitivement sur la question de sa portée : hormis le fait que son intégration n'a jusque-là, fait l'objet, que d'une mise en œuvre expérimentale, il importe de préciser que l'ampleur des effets de la réforme sur le fonctionnement des institutions publiques, nécessite des changements tempérés et une mise en œuvre graduée.

Références

-
- ¹ Laurent COCUELIN , « Efficacité et gestion publique », CDFT, Cadres, n°390, 1999.
- ² André BARILALI, Michel Bouvier, « La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat », LGDJ, 3^e édition, 2010.
- ³ Loi organique n°18-15 du 22 Dhou El Hidja 1439 correspondant au 2 septembre 2018 relative aux lois de finances. JORA n°53, p.9.
- ⁴ Mohamed MESSAI , « Le système budgétaire en Algérie et sa problématique modernisation », El watan.com, 31 mars 2018.
- ⁵ Abdelhak CHERFA, « La réforme budgétaire en Algérie : à la recherche d'un modèle », Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne, 2016, p.36.
- ⁶ Damien Catteau , « La LOLF et la modernisation de la gestion publique », Panthéon-Sorbonne, 2005, p.7.
- ⁷ Abdelhak CHERFA, « La réforme budgétaire en Algérie : à la recherche d'un modèle », préc, p.43.
- ⁸ Nabil CHEURFA, «les finances publiques algériennes à l'épreuve de l'internationalisation du droit budgétaire et comptable », Revue d'excellence pour la recherche en économie et en gestion, Vol°3, N°2, p.165.
- ⁹ Annie BARTOLI et Cécile BLATRIX , «Management dans les organisations publiques », DUNOD, 4^e Edition, 2015, p.15.
- ¹⁰ RICCHI (X.), « Qu'est-ce que la gestion ? », 2001, xx (travaux dirigés), p.1.
- ¹¹ Centre de ressources en Evaluation, disponible en ligne à l'adresse suivante : <https://www.eval.fr/chaine-de-resultats-gar/>.
- ¹² Lucie CLUZEL-METAYER, « le service public et l'exigence de qualité », Panthéon-Assas, 2004, p.4.
- ¹³ Centre de ressources en Evaluation, préc.
- ¹⁴ Le management par «taches » aussi appelé « management directif » est une forme d'organisation managériale qui repose sur le modèle de travail pyramidal développé par Frederick Taylor. Ce modèle repose sur une division stricte entre la prise de décision et son exécution. Le rôle du manager se limite, selon ce modèle à donner des instructions et à contrôler leurs exécutions. Le salarié quant à lui n'a aucune marge de manœuvre, son rôle consiste à exécuter de manière mécanique les tâches qui lui incombent. Pour une lecture approfondie du taylorisme (avantages et inconvénients) voir notamment : Maurice De Montmollin, « Taylorisme et antitaylorisme », Sociologie du travail, 1979 et Régis Ouvrier-Bonnaz, « Taylorisme, rationalisation, sélection, orientation», technique, Art et science, 2012.
- ¹⁵ Eric DELAVALÉ , «Peter Drucker, le fondateur du Management Par les Objectifs », Questions de management, 2010.
- ¹⁶ Bernard PERRET, « De l'échec de rationalisation des choix budgétaire (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)», ENA, n°117, p.34.
- ¹⁷ Abdelhak CHERFA, « La réforme budgétaire en Algérie : à la recherche d'un modèle », préc, p.14.
- ¹⁸ Abdelhak CHERFA, « La réforme budgétaire en Algérie : à la recherche d'un modèle », préc, p.14.
- ¹⁹ Jean-Claude BLUET, « Le planning-Programming-Budgeting-System », SEMA, 2009, p.4.
- ²⁰ Pierre CLICHE, « Budget public et performance », Presse de l'université du Québec, 2015, p.3.

- ²¹ Jacques CHEVALIER, « Les nouvelles frontières du service public », regards croisés sur l'économie, n°2, 2007, p.23.
- ²² La bureaucratie wébérienne était considérée autrefois comme un modèle organisationnel idéal parce qu'elle semblait garantir une certaine forme de démocratie en faisant de l'administration un moyen d'exécution fidèle des programmes politiques. Du point de vue du professeur Calliope Spanou « *alors qu'elle n'est pas forcément démocratique du point de vue de son organisation et de son fonctionnement, elle sert la démocratie en tant qu'instrument qui met en œuvre avec précision et prévisibilité l'impulsion donnée par le politique* », donc des représentants du peuple. A ce sujet voir : Spanou CALLIOPE, « abandonner ou renforcer l'Etat wébérien », ENA, 2003, p.110.
- ²³ Damien CATTEAU, « La LOLF et la modernisation de la gestion publique », Panthéon-Sorbonne, 2005, p.43.
- ²⁴ Daniel MALTAIS, « Planification (stratégique et opérationnelle) », le dictionnaire encyclopédique de l'administration publique, ENAP, p.1.
- ²⁵ Daniel MALTAIS, « Planification (stratégique et opérationnelle) », préc, p.1.
- ²⁶ Jean-Claude BLUET, « Le planning-Programming-Budgeting-System », SEMA, 2009, p.4.
- ²⁷ Cathalan LONG et bryn WALAN, « Organiser une phase stratégique dans le processus budgétaire, un guide d'introduction à la gestion des finances publiques », odi.org. 2016, p.11
- ²⁸ Damien CATTEAU, « La LOLF et la modernisation de la gestion publique », préc, p.40.
- ²⁹ Laurent COCUELIN, « Efficacité et gestion publique », CDFT, Cadres, n°390, 1999.
- ³⁰ Nicolas ARNAUD, « Du monologue au dialogue. Etude de la transformation communicationnelle d'une organisation », Revue Française de gestion, N°210, 2011, p.17.
- ³¹ Jean-Claude BLUET, « Le planning-Programming-Budgeting-System », préc, p.4.
- ³² Damien CATTEAU, « La LOLF et la modernisation de la gestion publique », préc.
- ³³ Mohamed MOINDZE, « La classification budgétaire des dépenses et la nouvelle gouvernance financière », Ecole nationale d'administration de Madagascar, 2009, p.27.
- ³⁴ Direction générale des finances publiques, « Le pilotage budgétaire partie2 », p.11.
- ³⁵ Justine Josiane MEUKE, « L'évolution du rôle du gestionnaire public dans un contexte de gestion par résultats », 2018, p.6.
- ³⁶ Abdelhak CHERFA, « La réforme budgétaire en Algérie : à la recherche d'un modèle », préc, p.376.
- ³⁷ Pauline TURK, « Reddition des comptes et parlement », Revue française d'administration publique, n°160, p.1258.
- ³⁸ Mohamed MOINDZE, « La classification budgétaire des dépenses et la nouvelle gouvernance financière », préc, p.27.
- ³⁹ L'expression est empruntée à Abdelhak CHERFA, « La réforme budgétaire en Algérie : à la recherche d'un modèle », préc, p.403.
- ⁴⁰ Ahmed SADOUDI, « Les principaux éléments de la réforme budgétaire en Algérie », RAFFP, n°7, 2017, p.19.
- ⁴¹ Philippe HAYEZ, « La Cour des comptes : du contrôle à l'évaluation », Revue française d'administration publique, n°155, 2015, p. 708.
- ⁴² Ahmed SADOUDI, « Les principaux éléments de la réforme budgétaire en Algérie », préc, p.19.
- ⁴³ Yann Leroy, « La notion d'effectivité du droit », Droit et société, n°79, pp.717-724.
- ⁴⁴ Loi n° 84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances, modifiée et complétée.
- ⁴⁵ Loi constitutionnelle n°16-01 du 06 mars 2016, JO n°14 du 04 mars 2016.
- ⁴⁶ En vertu de l'article 2 de la loi organique du 02 septembre 2020 « *la loi de finances est élaborée par référence au cadrage et à la programmation budgétaires tels que fixés à l'article 5 de la présente loi et contribue à la concrétisation des politiques publiques dont la mise en œuvre est basée sur le principe de gestion axée sur les résultats à partir des objectifs précis définis en fonction des finalités d'intérêt général et faisant l'objet d'une évaluation* ».
- ⁴⁷ Ministère des finances, Direction générale du budget, Séminaire sur la LOLF, janvier 2021.
- ⁴⁸ Note d'orientation n°1053 du 30 avril 2022 relative à la préparation de l'avant-projet de loi de finances et du budget de l'Etat pour 2023.
- ⁴⁹ Nabil Cheurfa, « Le manager public en Algérie, entre le marteau de la performance et l'enclume de la régularité », RAFFP, Vol°10, N°2, p.19.
- ⁵⁰ Stéphanie FLIZOT, « Le contrôle des gestionnaires publics par la Cour des comptes », politique et management public, Tome 2, N°4, p.143.
- ⁵¹ Lucie CLUZEL-METAYER, « le service public et l'exigence de qualité », Panthéon-Assas, 2004, p.167.
- ⁵² Ordonnance du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics. (France)
- ⁵³ Nabil Cheurfa, « Le manager public en Algérie, entre le marteau de la performance et l'enclume de la régularité », RAFFP, Vol°10, N°2.
- ⁵⁴ Saïd Rabia « Les débats de l'INESG ont pris fin hier : La dépénalisation de l'acte de gestion en question », El watan.com, 17 mai 2020. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.elwatan.com/edition/economie/la-depenalisation-de-lacte-de-gestion-en-question-17-12-2020>

**Réforme budgétaire en Algérie : l'introduction du principe de
"gestion axée sur les résultats" dans le budget de l'Etat**

⁵⁵ « Dépénalisation de l'acte de gestion: il faut distinguer la « faute de gestion » du délit, plaide le Pr Mebroukine », Radio Algérienne, 15/04/2021. Disponible sur YouTube à l'adresse suivante : <https://www.youtube.com/watch?v=dPOZZFpMuok&t=1s>

⁵⁶ Béatrice Hibou, «Lire la bureaucratisation néolibérale avec Weber » dans « En finir avec le New Public Management » Nicolas Matyjasik et Marcel Guenoun , IGPDE, 2019.