

LA GENÈSE DE LA LOI ORGANIQUE DU 7 JUILLET 1984 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES ALGÉRIENNES.

Par Yahia DENIDENI ⁽¹⁾

Introduction :

L'absence d'un texte national régissant les finances publiques au lendemain de l'indépendance⁽¹⁾ n'entrave pas la législation budgétaire. L'ordonnance du 2 janvier 1959 va servir au législateur algérien d'élément juridique important pour le fonctionnement de la dite législation.

Par ailleurs, le réexamen du fonctionnement de l'économie algérienne pendant le Congrès extraordinaire du FLN en 1980 suscite la réflexion sur un projet de réglementation financière. Une réforme globale est donc envisagée aussi bien sur le plan économique que budgétaire. En effet, la nécessité de la restructuration économique va contraindre les compartiments des finances publiques : budget, trésor, impôts, comptabilité publique et contrôle à appeler des règles juridiques strictes et conformes aux idéologies de la Charte Nationale du 27 juin 1976 et aux principes constitutionnels de la loi fondamentale du 22 novembre 1976.

Le contexte de la genèse d'une législation budgétaire nationale n'est donc pas fortuit. Une nécessité de conformité à des réalités politiques et économiques en est la raison d'autant plus la question de la mise en oeuvre de la Constitution de 1976.

Pour ce qui est du budget, l'article 151 de la Constitution attribue à l'Assemblée Populaire Nationale le pouvoir de discuter le budget présenté par le gouvernement et le soumettre au vote des députés. L'article 149 évoque l'irrecevabilité des propositions de loi tendant à diminuer les ressources publiques ou à augmenter les dépenses publiques.

⁽¹⁾ *Maître Assistant à l'Ecole Nationale des Impôts de Koléa*

⁽¹⁾ Article 6 sixtième de l'ordonnance du 31 décembre 1965 portant loi de finances pour 1966.

Dans les sections suivantes, des explications seront données pour ce qui concerne les préparatifs à la mise en place de cette législation, l'adoption de celle-ci, les modifications qu'elle a subies et son fondement juridique.

Section 1

Le contexte politique et économique de la genèse de la loi du 7 juillet 1984

La genèse de la loi du 7 juillet 1984 n'est pas involontaire. Des considérations politiques et économiques en sont les facteurs. Sur le plan politique, le gouvernement de l'époque instaure le principe de la rigueur et de la fermeté dans l'élaboration des budgets de l'Etat. Celui-ci considère que l'efficacité de la législation financière doit s'appuyer sur les valeurs constitutionnelles et sur l'option socialiste.

Au plan économique, l'importance de la planification nécessite la mise en place de textes juridiques permettant la réalisation des objectifs de développement.

En effet, c'est au cours du congrès extraordinaire du F.L.N de juin 1980 que la question de la politique économique et financière sera examinée. Ce congrès va retracer les grandes lignes de cette politique et envisage les instruments nécessaires pour l'encadrement de celle-ci.

A. Le congrès extraordinaire du F.L.N de juin 1980.

Le Congrès dont il est question revêt une importance considérable. En effet, en janvier 1979 et pendant le 4^{ème} congrès du parti, le comité central du F.L.N constate l'urgence d'une réforme économique. Pour ce faire, il réunit en juin 1980, les hautes instances du parti pour un congrès extraordinaire. Ce dernier aura pour préoccupation majeure la question de l'efficacité du fonctionnement de l'économie. Pour débattre cette question, le comité central demande au préalable aux hautes instances du F.L.N d'établir un bilan des activités et réalisations antérieures et d'arrêter les grandes orientations du plan quinquennal 1980-1984⁽²⁾. Du point de vue politique, cette initiative de révision économique justifie la volonté des autorités politiques de relancer l'économie nationale sur de nouvelles bases surtout que l'économie de la période boumediénienne était une économie dirigée⁽³⁾ et fortement centralisée.

⁽²⁾ Stratégies de développement pour l'Algérie. Défis et enjeux. Abdelhamid Brahim. P 249. Economica 1991.

⁽³⁾ Abdelhamid Brahim (précité p 87).

Le Congrès extraordinaire de juin 1980 a pour option une économie décentralisée, c'est pour cela d'ailleurs qu'il va demander dans ses objectifs, la mise en place d'un système complet de planification à travers tous les organes décentralisés.

La nouvelle politique économique amorcée donc depuis 1980 n'est en définitive que la traduction pure et simple de l'idéologie socialiste incarnée par la Charte Nationale du 27 juin 1976. Dans ce cadre, *le congrès de 1980, place l'organe central de planification au sein des structures politico-administratives à un niveau compatible avec sa mission de mise en oeuvre des objectifs politiques du parti. Il affirme la nécessité d'une élaboration démocratique des plans, à travers les structures politiques et institutionnelles comme à travers les structures de l'Etat*⁽⁴⁾

Les objectifs donc du congrès extraordinaire de juin 1980 à travers l'examen du fonctionnement de l'économie nationale visent principalement une pratique rigoureuse des dispositions constitutionnelles. Si on se rapportait au chapitre III intitulé de l'Etat de la Constitution du 22 novembre 1976, on constaterait que les articles 30 et 31 disposent de l'idée principale de ce congrès.

Article 30 : « *Le plan national doit assurer le développement intégré et harmonieux de toutes les régions et les secteurs d'activités. Il réalise l'efficacité de l'emploi de toutes les forces productives, l'accroissement du produit national et sa juste répartition, ainsi que l'amélioration du niveau de vie du peuple algérien* ».

Article 31 : « *L'élaboration du plan national est démocratique.*

Le peuple y participe par l'intermédiaire de ses assemblées élues à l'échelle de la commune, de la wilaya et du pays, ainsi que par les assemblées de travailleurs et les organisations de masses.

La mise en oeuvre du plan national doit être décentralisée sans préjudice de la coordination centrale au niveau des hautes instances du Parti et de l'Etat ».

A l'ombre de cette politique qui considère le plan national comme instrument de développement, les pouvoirs publics cherchent à mettre en place les moyens appropriés pour la réalisation des objectifs fixés par le congrès de juin 1980. Au plan financier, le budget de l'Etat apparaît comme une tranche d'exécution du plan. Pour cela, des règles de base

⁽⁴⁾Abdelhamid Brahim (précité p 250).

doivent être prévues afin de lui permettre un encadrement strict et efficace.

A partir de ce congrès, des études vont être engagées et des recherches entamées pour établir un cadre juridique régissant les finances publiques et répondant aux aspirations des autorités politiques. Pour ce faire, le législateur algérien s'appuie sur l'ordonnance française du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Cette référence va lui permettre de s'inspirer des grands principes du droit budgétaire et de la pratique de ces principes à travers les lois de finances du lendemain de l'indépendance. Quant à la politique économique et budgétaire qu'a voulu appliquer le législateur au budget de l'État, elle repose sur un système de planification décentralisée.

Il faut noter au passage que la conception politico-économique que dégage la constitution du 22 novembre 1976 trouve ses origines dans la philosophie socialiste de l'Union Soviétique. D'ailleurs, cela apparaît très nettement dans les lois fondamentales de l'U.R.S.S. Exemple : l'article 16 de la constitution du 7 octobre 1977 qui dispose :

« L'économie de l'U.R.S.S constitue une entité économique qui englobe tous les maillons de la production sociale, de la distribution et de l'échange sur le territoire du pays.

L'économie est dirigée sur la base des plans d'Etat de développement économique et sociale, en tenant compte des principes sectoriel et territorial, la gestion centralisée s'alliant à l'autonomie et à l'initiative économique des entreprises, groupements et autres organisations. On fait largement appel pour cela au calcul économique, au bénéfice, au prix de revient et aux autres leviers et stimulants économiques ».

Le fonctionnement de l'économie algérienne est assimilé à celui de l'Union Soviétique. L'article 31 de la Constitution de 1976 reprend différemment les termes de l'article 16 de la constitution Soviétique. Les deux articles placent le plan de l'État (les hautes instances du parti) au sommet de la pyramide de l'économie planifiée.

B. Les perspectives de la restructuration économique et budgétaire.

Le bilan relatif aux activités ainsi qu'aux réalisations économiques antérieures à 1980 présenté par les hautes instances du parti au comité central de celui-ci pendant le congrès extraordinaire de juin 1980 nécessite une remise en cause de « l'économie dirigée » suivie par la politique du Président Boumediène.

Les nouvelles structures de l'économie post-boumédienne ont donc été envisagées au cours du premier semestre de l'année 1980. Le Congrès de juin de cette année les a simplement entérinées.

Au plan économique, parmi les grands objectifs prévus : *le renforcement de la planification, le développement de la décentralisation tant au niveau régional qu'au niveau des entreprises.*

La restructuration de ces dernières en vue d'améliorer les performances économiques et financières du potentiel de production existant⁽⁵⁾, la réduction de la dette extérieure et le renforcement de l'intégration économique etc...

Au plan budgétaire, un projet d'une loi cadre relative aux lois de finances est mis à l'étude.

Celui-ci sera adopté le 7 juillet 1984. Son fondement se détermine comme suivant.

Section 2

Le fondement juridique de la loi du 7 juillet 1984

Au lendemain de la mise en place de la constitution du 22 novembre 1976, la future loi du 7 juillet 1984 était considérée comme l'une des principales lois nécessaires à la construction juridique de l'Etat. Elle était donc la suite logique de la pratique des principes constitutionnels. En 1989, une nouvelle Constitution est mise en place. Il s'agit de la loi fondamentale du 23 février 1989. Par conséquent, des ajustements budgétaires sont devenus nécessaires pour une question de conformité constitutionnelle. Le 28 novembre 1996, une révision constitutionnelle aura lieu. La loi de 1984 subira sans doute dans le futur proche, des aménagements.

Par ailleurs, les textes français et principalement l'ordonnance du 2 janvier 1959 ainsi qu'un certain nombre de lois de finances algériennes, en particulier, la loi de finances de 1966 vont constituer la base technique des finances publiques nationales.

A partir de là, le fondement juridique de la législation budgétaire actuelle peut se dessiner. Il s'agit dans un premier lieu, de l'apport de la Constitution, ensuite en vertu de la loi du 2 juillet 1959 portant dispositions financières intéressant l'Algérie, l'ordonnance française du 2 janvier 1959, les lois de finances algériennes et le décret du 13 novembre 1950.

⁽⁵⁾Abdelhamid Brahimi (précité p 283).

A – L'apport constitutionnel

Les articles 149 et 151 de la constitution du 22 novembre 1976 disposent respectivement de :

« Est irrecevable toute proposition de loi qui a pour objet ou pour effet de diminuer les ressources publiques ou d'augmenter les dépenses publiques, sauf si elle est accompagnée de mesures visant à augmenter les recettes de l'Etat ou à faire des économies au moins correspondantes sur un autre poste des dépenses publiques ».

« L'Assemblée Populaire Nationale légifère dans les domaines que lui attribue la Constitution.

Relèvent également du domaine de la loi

16) Le vote du budget de l'Etat».

Cette constitution ne fait pas référence à une loi organique, quant au régime des lois de finances comme l'a fait la Constitution française du 4 octobre 1958 dans ses articles 34 et 47.

En revanche, ce qui ressort de l'article 151 notamment, c'est la compétence budgétaire de l'A.P.N. Celle-ci vote le budget. Par conséquent, elle sera amenée en 1984, à déterminer à travers une loi cadre un régime propre à ce budget. Il en résulte que la loi du 7 juillet 1984 s'inspire fondamentalement de ce principe constitutionnel.

En 1989, la Constitution du 23 février reprend dans ses articles 114 et 115 les mêmes termes des articles 149 et 151 de l'ancienne constitution. Cependant, aucune référence aux lois organiques n'est mentionnée encore moins les lois cadres. Par ailleurs, en reprenant dans ses articles 121 et 122 les anciennes dispositions, la révision constitutionnelle intervenue le 28 novembre 1996 introduit une nouvelle règle constitutionnelle.

L'article 123 dispose :

« Outre les domaines réservés par la constitution à la loi organique, relèvent également de la loi organique les matières suivantes

- La loi cadre relative aux lois de finances.

La loi organique est adoptée à la majorité absolue des députés et à la majorité des trois quarts (3/4) des membres du Conseil de la Nation.

Elle est soumise au contrôle de conformité par le Conseil Constitutionnel avant sa promulgation ».

Cette disposition constitutionnelle indique clairement que la loi du 7 juillet 1984 qui est une loi cadre relève du domaine de la loi organique. Elle a un effet rétroactif dans le but de combler un vide juridique. On trouve ici des pratiques soulignées par le professeur Ahmed Mahiou⁽⁶⁾ à l'occasion de l'entrée en vigueur du code civil. L'article 1003⁽⁷⁾ de ce code ordonne la mise en vigueur de l'ordonnance du 26 septembre 1975 portant code civil à compter du 5 juillet 1975. Or la législation coloniale, abrogée à partir de cette date⁽⁸⁾ en vertu de l'ordonnance du 5 juillet 1973, n'a pu être remplacée à temps. Dans ces conditions, pour éviter les difficultés et complications, la plus part des textes intervenus tardivement ont bénéficié de la rétroactivité⁽⁹⁾.

A souligner à cet égard que le principe de non-rétroactivité jouit en droit algérien, comme en droit français d'un statut législatif dans la mesure où c'est l'article 2 de l'ordonnance du 26 septembre 1975 qui prévoit que : « *La loi ne dispose que pour l'avenir, elle n'a point d'effet rétroactif*⁽¹⁰⁾ ».

La loi du 7 juillet 1984 fait partie donc de cet ensemble de textes qui bénéficient de la rétroactivité. Elle relève donc du domaine de la loi organique en vertu de la Constitution du 23 février 1989 révisée.

⁽⁶⁾ Les principes généraux du droit et la Constitution. Etudes de Droit Public Algérien, p 75, O.P.U 1984.

⁽⁷⁾ L'article 1003 de l'ordonnance du 26 septembre 1975 portant code civil déclare : « La présente ordonnance entre en vigueur à compter du 5 juillet 1975 et sera publiée au Journal officiel de la République Algérienne Démocratique et Populaire ». Le code civil algérien (précité p 232 bis).

⁽⁸⁾ L'article 4 de l'ordonnance n° 73-29 du 5 juillet 1973 portant abrogation de la loi n° 62-157 du 31 décembre 1962 tendant à la reconduction, jusqu'à nouvel ordre, de la législation en vigueur au 31 décembre 1962 déclare : « La présente ordonnance prendra effet à compter du 5 juillet 1975 et sera publiée au Journal Officiel de la République Algérienne Démocratique et Populaire ».

⁽⁹⁾ Le professeur Ahmed Mahiou estime qu'il y a des domaines nombreux où aucun texte n'est venu remplacer les anciens. Il en résulte un certain désordre car personne ne sait sur quoi fonder son action ou son droit ; pour agir, l'administration applique les anciens textes sous forme de circulaires internes ou de coutumes administratives que le citoyen ignore !

⁽¹⁰⁾ Le code civil algérien, ministère de la justice, p 1 bis. Office des Publications Universitaires, 1, place centrale de Ben Aknoun, Alger 1984.

Mis à part les dispositions constitutionnelles représentant le fondement principal de la loi du 7 juillet 1984, cette loi s'inspire techniquement de l'ordonnance française du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances.

B – L'apport de l'ordonnance française du 2 janvier 1959.

L'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est la principale référence technique pour la loi du 7 juillet 1984. C'est à dire, pour l'élaboration de la loi de 1984, il a fallu utiliser les principes et les méthodes budgétaires prévues dans l'ordonnance du 2 janvier 1959. Cette ordonnance, il faut le rappeler, a été reconduite dans un premier temps par la loi n° 59-785 du 2 juillet 1959 portant dispositions financières intéressant l'Algérie puis par la loi n° 62-157 du 31 décembre 1962 tendant à la reconduction, jusqu'à nouvel ordre, de la législation française dans son ensemble en vigueur au 31 décembre 1962. Elle a été appliquée expressément jusqu'au 1975, mais en prenant appui sur la législation financière nationale. L'ordonnance de 1959 et la loi cadre de 1984 partagent beaucoup de points communs. Sur ce point, un exemple significatif est à souligner. L'article premier de la loi de 1984 reprend quasiment à l'identique les termes de l'article premier de l'ordonnance de 1959. Les deux articles définissent les lois de finances comme lois déterminant⁽¹¹⁾ ou fixant⁽¹²⁾ la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat.

Cette analogie textuelle explique deux facteurs essentiels à savoir : l'importance de la législation financière française au regard du législateur algérien ainsi que son caractère immuable et universel. Une telle observation est valable sur toutes les dispositions reconduites dans la loi de 1984. Quant à la définition donnée par les deux textes de la notion de loi de finances, elle démontre la singularité du sens de cette loi. L'utilisation du mot « fixer » par la loi de 1984 ou du mot « déterminer » par l'ordonnance de 1959 ne change rien dans le sens de la définition. Cependant, le texte algérien dissimule un élément distinctif ; car on parle dans l'article 1 de la loi de 1984 d'un certain nombre d'équilibres définis par les plans pluriannuels et annuels de développement économique et social au moment où l'article premier de l'ordonnance de 1959 n'évoque qu'un équilibre économique et financier. La différence que dégage les deux articles justifie le caractère national de chacun d'eux . En effet, la loi de finances algérienne est définie dans le cadre des équilibres généraux tracés par les plans. En revanche, la loi de finances française est

⁽¹¹⁾ Article 1 de l'ord de 1959.

⁽¹²⁾ Art 1 de la loi de 1984.

définit en tenant compte d'un équilibre économique et financier qu'elle prévoit. La loi de finances algérienne est liée donc aux équilibres prévus par la planification. Par conséquent, elle ne peut pas définir l'équilibre. Quant à la loi de finances française, c'est elle qui définit l'équilibre économique et financier.

L'article 2 de l'ordonnance de 1959 attribue le caractère de lois de finances aux lois de finances de l'année, aux lois de finances rectificatives et aux lois de règlement budgétaire.

Cette attitude sera suivie par le législateur algérien. Les articles 2, 3 et 4 de la loi de 1984 retracent les mêmes lois ayant le caractère de lois de finances et déterminent leurs fonctions.

Quant à la détermination des ressources et des charges de l'Etat, le texte algérien énumère les mêmes ressources (art 11) que le texte français (art 3).

Les charges du budget dans la loi de 1984, sont selon l'article 23 : « *Les dépenses de fonctionnement, les dépenses d'investissement et les prêts et avances* ».

Ces charges portent une autre appellation dans l'article 6 de l'ordonnance de 1959. Celui-ci précise : « Les charges permanentes de l'Etat comprennent les dépenses ordinaires, les dépenses en capital, les prêts et avances... ».

En revanche, les charges citées aussi bien dans l'article 6 ordonnance de 1959 que l'article 23 loi de 1984 contiennent les mêmes dépenses. Par exemple, les dépenses ordinaires art 6 ordonnance de 1959 ou dépenses de fonctionnement sont groupées sous quatre titres :

1) Charges de la dette publique et dépenses en atténuation des recettes. (La dette viagère est citée que dans l'ordonnance de 1959).

2) Dotations de pouvoirs publics.

3) Dépenses relatives aux moyens des services (loi de 1984), dépenses de personnel et de matériel applicables au fonctionnement des services (ordonnance 1959).

4) Interventions publiques (loi de 1984), interventions de l'Etat notamment en matière économique, sociale et culturelle.

Sur le plan des principes budgétaires, la loi de 1984 reprend les mêmes principes contenus dans l'ordonnance de 1959. Pour ce qui est du principe de l'annualité de l'impôt, ce sont les articles (4 ordonnance 1959) et (12 loi 1984) qui en disposent. Le principe de la spécialité est cité aux articles 7 de l'ordonnance et 20 de la loi de 1984. Le principe de

l'universalité est prévu aux articles 18 de l'ordonnance et 8 de la loi de 1984. etc...

Toutefois, les deux textes se distinguent par rapport à la politique qu'ils déterminent. Ce qui caractérise l'aspect national de chacun d'eux.

La loi de 1984 est fondée également sur un certain nombre de lois de finances algériennes adoptées depuis l'indépendance. Ces lois ont apporté souvent des règles et des principes tendant à la rigueur dans la présentation des budgets.

C – L'apport des lois de finances algériennes promulguées avant 1984.

L'expérience budgétaire suivie au lendemain de l'indépendance va permettre au législateur algérien de tirer des enseignements à partir desquels il mettra en place un régime propre au budget algérien. En effet, les lois de finances des exercices des vingt années avant 1984 ont été très utiles pour la mise en place de la loi du 7 juillet 1984.

Au départ, les lois de finances pour 1963, 1964 et 1965 s'inspiraient fondamentalement de l'ordonnance française du 2 janvier 1959. A partir de 1965, le législateur algérien manifeste sa volonté de vouloir mettre en place une législation budgétaire nationale. La loi de finances pour 1966 commence à prévoir des dispositions propres au cas du budget algérien. Son article 3 alinéa 2 par exemple confirme la dualité budgétaire. L'article 6 quater établit la définition de la loi de finances, etc. Les lois de finances des exercices suivant contribuent de temps à autre à poser des règles et des principes. On peut noter, les conditions de transferts et de virement des crédits budgétaires, art 9 de la L.F de 1969. La rigueur dans les délais pour le dépôt des projets de budgets, articles 13 de la L.F 1970 et 16 de la L.F 1974, etc... La définition des taxes parafiscales, art 33 de la L.F 1978, le régime des budgets autonomes, art 24 de la L.F 1980, etc... Tous ces textes ne soulèvent pas le moindre problème juridique dans la façon budgétaire de procéder sauf que le législateur algérien essaie « d'algerianiser » les règles héritées du système colonial.

Ce qu'il faut retenir à travers toutes les lois de finances antérieures à 1984, c'est la période transitoire du budget algérien. S'il contenait des dispositions budgétaires, la planification contraignante modifie essentiellement la signification du crédit budgétaire et du budget dans son ensemble.

Selon Josette Habbas et Bernard Pomel, *le crédit budgétaire ne peut plus s'analyser seulement comme une autorisation chiffrée, il devient la mesure d'une obligation; en effet les objectifs inscrits au plan étant*

obligatoires, le budget prend figure de mesure d'exécution, il n'est plus le lieu des choix d'opportunité-l'exercice de la souveraineté s'est déjà réalisé au niveau des choix du plan. Mais le crédit budgétaire ne connaîtra plus les mêmes règles de gestion en particulier de transfert, virements, report qui visaient à sauvegarder la souveraineté financière du législateur⁽¹³⁾.

Toutes les lois de finances d'avant 1984, portent dans leur ensemble des dispositions en quête de règles de droit. La législation financière était en mutation jusqu'à 1984. Pour sa conception, il est donc évident que la loi du 7 juillet 1984 se base sur la pratique antérieure.

Le décret du 13 novembre 1950 apporte également ses éléments de références à la loi de 1984.

D – Le concours du décret du 13 novembre 1950

Ce texte a été pris pendant l'époque coloniale sur la proposition du gouverneur général de l'Algérie. Il porte le règlement d'administration publique relatif au régime financier de l'Algérie⁽¹⁴⁾, se divise en six titres. Le premier titre concernant le budget de l'Algérie comprend un budget général divisé en un budget ordinaire, un budget extraordinaire et des budgets annexes.

L'article 13 du ledit décret déclare que le projet de budget est établi par le gouverneur général sous le contrôle des ministres de l'intérieur et des finances. Celui-ci ajoute l'article 14 est présenté par chapitre et par article. Il est délibéré et voté par chapitre par l'assemblée algérienne. Il est ensuite réglé par décret contresigné par le ministre de l'intérieur et par le ministre des finances.

Dans le décret du 13 novembre 1950, le budget de l'Algérie est considéré comme un budget d'une collectivité territoriale. Toutefois, l'importance qu'il présente ainsi que les caractéristiques qu'il revêt lui permettent d'acquérir l'aspect d'un budget étatique. Les rédacteurs de la loi du 7 juillet 1984 se réfèrent à ce texte sans doute à cause de son originalité, sa valeur et l'importance des finances qu'il englobait d'une part et d'autre part, par le fait qu'il touchait quasiment toutes les branches d'un budget d'Etat.

⁽¹³⁾ L'article de Josette Habas (précité p 140)

⁽¹⁴⁾ Décret n° 50-1413 du 13 novembre 1950 portant règlement d'administration publique relatif au régime financier de l'Algérie J.O.R.F du 15 novembre 1950 p 11632.

Y a-t-il des points juridiques inspirés du décret de 1950 dans le texte de la loi cadre de 1984 ?

En examinant les deux textes, on constate par exemple dans le chapitre premier du titre premier du décret du 13 novembre 1950 que certaines règles financières sont reproduites dans la section 2 du chapitre 3 du titre 2 de la loi du 7 juillet 1984 à savoir : le groupement des crédits ouverts par chapitre (art 6 alinéa 1 du décret de 1950 et article 26 de la loi de 1984) ou le principe de la spécialité des crédits cités à l'article 7 du décret de 1950 et à l'article 20 de la loi du 7 juillet 1984. Un autre exemple relatif au vote du budget peut-être cité. Celui-ci concerne la procédure des crédits provisoires. Ce système est prévu à l'article 17 alinéa 2 du décret de 1950 et l'article 69 alinéa « b » de la loi de 1984. La seule différence réside dans le temps consacré aux crédits provisoires par rapport au principe de l'annualité car le décret de 1950 prévoit le système des douzièmes provisoires et la loi de 1984 prévoit le quart provisoire.

L'ensemble de ces textes constitue finalement les bases de la loi du 7 juillet 1984. Avant son élaboration, le législateur algérien disposait donc de tous les éléments nécessaires pour mettre en place une législation financière conforme aux évolutions du budget algérien. La section suivante évoque l'adoption de cette loi. Elle retrace les principes budgétaires que contient cette loi et relève la question du statut juridique de celle-ci.

Section 3

L'adoption de la loi n° 84-17 du 7 juillet 1984

De l'indépendance à 1975, la présentation et le contenu des lois de finances étaient régis indirectement par l'ordonnance française du 2 janvier 1959 en vertu de la loi autorisant la reconduction de la législation en vigueur au 31 décembre 1962. A partir de 1975 et en vertu de l'ordonnance n° 73-29 du 5 juillet 1973⁽¹⁵⁾, ces lois sont réglées officiellement par un ensemble de textes fragmentaires sous forme de lois de finances dont le plus important est l'ordonnance n° 65-320 du 31 décembre 1965 portant loi de finances pour 1966.

A partir de 1975, la volonté de mettre en place une législation budgétaire nationale est devenue donc une question essentielle. Toutefois et comme les conditions nécessaires pour réaliser ce projet ne sont pas encore réunies à savoir : une constitution et une Assemblée Nationale, les

⁽¹⁵⁾ L'article 4 de cette ordonnance déclare que celle-ci prendra effet à compter du 5 juillet 1975.

exercices budgétaires des années 1975 à 1984 prévoient certaines règles budgétaires, par exemple : Le principe du délai quant au dépôt des projets des budgets (art 16, L.F 1975, art 16 L.F 1976, art 17 L.F 1977 et art 18 L.F 1978), le régime des budgets autonomes (art 24, L.F 1980) ou l'ouverture des comptes spéciaux du trésor (art 16 L.F 1983), en attendant la promulgation d'un texte législatif comme cela a été réaffirmé par l'article 17 de la loi de finances pour 1983.

Ce n'est qu'à partir de 1980 en raison du contexte économique et politique que le législateur aura l'idée d'organiser et de synthétiser l'ensemble des règles qui doivent régir les opérations financières des différentes collectivités publiques, de combler les lacunes existantes et de tenir compte des éléments nouveaux comme la constitution du 22 novembre 1976, qui vont enrichir le cadre institutionnel des activités de l'Etat.

Le gouvernement de l'époque, en s'appuyant essentiellement sur les articles 149 et 151 de la constitution ainsi que sur les orientations de la Charte Nationale va présenter un exposé des motifs du projet de loi relative aux lois de finances⁽¹⁶⁾.

En voici un extrait :

« En effet, la loi de finances qui constitue le programme d'action de l'Etat pour une année se doit de regrouper l'ensemble des ressources dont elle organise l'affectation et la répartition en fonction des priorités arrêtées par les pouvoirs publics.

A toutes ces préoccupations, s'ajoute la nécessité de prévoir l'intervention de l'A.P.N dans le processus d'adoption et le contrôle d'exécution des dépenses, ce dernier point intéressant également la Cour des Comptes. C'est pour toutes ces raisons que le présent projet de texte qui s'inscrit dans le cadre des orientations de la Charte Nationale et s'insère dans le processus de planification annonce l'intervention d'une série de mesures destinées à le compléter dans le but de créer un corps de texte cohérent englobant la quasi-totalité des services financiers des organismes publics depuis l'adoption du budget jusqu'au décaissement effectué par le comptable public concerné. Ce projet de texte constitue le premier jalon du processus destiné à organiser et définir le cadre des opérations financières de l'Etat et de ses démembrements ».

A la lecture de cet exposé, une interrogation s'impose. Il s'agit de savoir pourquoi a-t-on attendu tout ce temps là depuis l'indépendance

⁽¹⁶⁾ Exposé des motifs de l'élaboration du projet de la loi cadre de 1984.

pour enfin penser à élaborer un texte dont la nécessité s'est déclarée juste après l'accession à la souveraineté nationale ?

Pour répondre à cette question, on doit faire référence à la politique des gouvernements de l'époque. Depuis 1965, la conception de la construction de l'Etat selon les autorités algériennes et notamment le Chef de l'Etat doit se faire selon le principe du retour à la base c'est à dire, la construction de la Commune, la Wilaya et enfin l'Etat⁽¹⁷⁾.

Comme en 1967, on a promulgué le code communal (ordonnance du 18 janvier 1967), en 1969, le code de la Wilaya (ordonnance du 23 mai 1969), en 1967, la constitution algérienne (constitution du 22 novembre 1976) ; la loi du 7 juillet 1984 ne pourrait être qu'une loi ayant respecté le calendrier relatif à la construction de l'Etat.

Cette loi ne peut être qu'une loi « organique » étant donnée qu'elle participe à l'organisation des pouvoirs publics sur le plan financier. Est-elle réellement une loi organique ?

Cette question soulève une problématique qui mérite une analyse. Celle-ci fait l'objet de l'étude suivante :

A- La question du statut juridique de la loi du 7 juillet 1984

Si on admettait la conception des lois organiques pratiquée en France sous la 3^{ème} et la 4^{ème} République et qui qualifiait celles-ci de celles se rapportant à l'organisation des pouvoirs publics et destinées à compléter et à mettre en oeuvre les dispositions constitutionnelles⁽¹⁸⁾, la loi du 7 juillet 1984 pourrait être considérée comme une loi organique bien qu'elle ne soit pas adoptée selon une procédure particulière. En revanche, sous la 5^{ème} République, les lois organiques sont les lois auxquelles la constitution a conféré cette qualité et qui se distinguent des lois ordinaires par leur procédure particulière de vote⁽¹⁹⁾. Par ailleurs, la

⁽¹⁷⁾ Etudes de droit public algérien. Ahmed Mahiou p 13 O.P.U 1984.

⁽¹⁸⁾ La 5^{ème} République, seconde édition, p 317, de Yves Guchet. Editions Européennes ERASME, Paris, Nanterre, août 1990.

⁽¹⁹⁾ L'article 46 de la constitution française du 4 octobre 1958 déclare : « Les lois auxquelles la constitution confère le caractère de lois organique sont votées et modifiées dans les conditions suivantes :

Le projet ou la proposition n'est soumis à la délibération et au vote de la première assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt.

La procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée Nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres.

Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par le Conseil Constitutionnel de leur conformité à la Constitution

constitution algérienne du 22 novembre 1976, en vertu de laquelle, on a adopté la loi du 7 juillet 1984 ne fait aucune référence aux lois organiques ce qui conduit à donner à la loi organique une définition purement matériel analogue à celle utilisée sous la 3^{ème} et la 4^{ème} République en France.

En matière financière, la constitution du 22 novembre 1976 prévoit deux dispositions essentielles à savoir : le vote du budget de l'Etat par l'Assemblée Populaire Nationale (art 151/16) et l'irrecevabilité des propositions de lois tendant à diminuer les ressources publiques ou à accroître les dépenses publiques (art 149). Aucune autre disposition n'est prévue et en particulier, il n'existe pas de renvoi explicite à une quelconque loi organique comme dans les articles 34 et 47 de la constitution française du 4 octobre 1958 (Le parlement vote le projet de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique)⁽²⁰⁾.

A partir de ce raisonnement, le statut juridique de la loi du 7 juillet 1984 pose un véritable problème. L'ordonnance du 31 décembre 1965 portant loi de finances pour 1966 et la loi de finances pour 1983 mentionnent respectivement dans leurs articles 6 sixième et 17 les mots textes législatifs. En effet, les mots lois organiques ne sont pas cités. Le texte législatif dont il est question donc a été présenté en 1984 pendant la deuxième session de l'A.P.N. Il sera promulgué le 7 juillet 1984. Quel-
lui-a-t-on attribué comme statut ?

Au lendemain de l'adoption de la loi du 7 juillet 1984 et du budget pour 1985, le Président de l'Assemblée Populaire Nationale M. Rabah Bitat prononce la déclaration suivante :

« Je me dois d'abord de souligner que l'Assemblée possède dans ce domaine une expérience enrichissante puisque c'est cette année, la huitième loi de finances que l'Assemblée vote. Lors du début de cette session nous avons voté une loi cadre qui détermine les modalités de préparation de la loi de finances et qui consiste en à la mise en oeuvre d'un cadre juridique régissant ce domaine. Cette loi de finances veille scrupuleusement, dans ses dispositions à maintenir le rythme de développement. Avec le plan annuel nous avons un outil approprié pour la concrétisation des objectifs assignés »⁽²¹⁾.

⁽²⁰⁾ Article 47 de la Constitution française du 04/10/1958.

⁽²¹⁾ Interview recueillie par le journaliste Omar Berbiche. El Moudjahid n° 6074 du 31/12/1984.

A partir de cette déclaration, on peut dégager plusieurs points essentiels. Premièrement, le Président de l'A.P.N.M. Rabah Bitat parle d'un organe législatif récemment installé car huit années de législatures ne représentent pas une période importante dans la vie d'un Etat souverain. Cela explique par conséquent, les premières années de mise en place d'un régime qui accepte l'installation d'un organe regroupant les représentants du peuple⁽²²⁾. Cette transition appelle nécessairement donc des textes d'organisation et d'encadrement. C'est pour cela, deuxièmement, le Président de l'A.P.N parle d'une loi cadre régissant le domaine des finances publiques, celle du 7 juillet 1984. Le président n'utilise pas les mots : loi organique sachant que la loi du 7 juillet 1984 au moment de son adoption, n'a pas été votée selon une procédure particulière. Cette loi qui a été attendue depuis 1965 (art 6 sextièm de l'ordonnance du 31/12/1965) apporte dans son objet des règles et des principes auxquelles doivent se conformer toutes les lois de finances. Si elle a matériellement une valeur supérieure à celle de ces lois, organiquement, il ne s'agit que d'une loi ordinaire qui peut être modifiée par des lois ultérieures.

Dans l'évolution constitutionnelle de l'Algérie, la loi fondamentale du 23 février 1989 révisée en novembre 1966 introduit dans le droit algérien, le système des lois organiques. Aux termes de l'article 123 : *« La loi organique est adoptée à la majorité absolue des députés et à la majorité des trois quarts (3/4) des membres du Conseil de la Nation.*

Elle est soumise à un contrôle de conformité par le Conseil Constitutionnel avant sa promulgation ».

Le même article dispose un peu plus haut que : « Outre les domaines réservés par la Constitution à la loi organique, relèvent également de la loi organique les matières suivantes :

La loi cadre relative aux lois de finances ».

Cette innovation dans le droit algérien modifie la nature juridique de la loi du 7 juillet 1984.

Ce texte a désormais dans la hiérarchie des normes une place différente de celle de la loi ordinaire. La disposition constitutionnelle procédant à cette mutation a un effet rétroactif. Ce qui là encore, s'explique par le besoin de combler un vide juridique.

⁽²²⁾ La première A.P.N a été élue en février 1977.

Les dispositions de la loi du 7 juillet 1984 s'imposent donc, désormais, au législateur. Certes, mais elles n'ont pas la même valeur que les dispositions figurant dans la constitution. Elles s'en rapprochent dans la mesure où, comme celle-ci, elles ont valeur supra-législative. A partir de cette modification constitutionnelle, peut-on dire que la loi du 7 juillet 1984 fait partie du bloc de constitutionnalité, comme c'est le cas pour l'ordonnance française du 2 janvier 1959⁽²³⁾ relative aux lois de finances ?

Jusqu'à aujourd'hui le Conseil Constitutionnel algérien ne s'est pas prononcé sur cette question ni sur la constitutionnalité de la loi du 7 juillet 1984. Le Conseil Constitutionnel prendrait sûrement la position du Conseil Constitutionnel français qui dans une décision du 15 janvier 1960⁽²⁴⁾ a affirmé le caractère incontestable des lois organiques prises sous forme d'ordonnance. Bien que celles-ci n'aient pas été soumises à un contrôle de constitutionnalité, comme le sont normalement les lois organiques, le Conseil Constitutionnel français a estimé que leur conformité à la Constitution était acquise et ne pouvait plus être contestée.

La loi du 7 juillet 1984 contient des règles et des principes qui répondent à la fois aux besoins de la technique budgétaire et à la politique de l'économie algérienne. L'étude de ces principes fait l'objet de l'analyse suivante :

B -- Les principes posés par la loi du 7 juillet 1984

La loi n° 84-17 du 7 juillet 1984 est un texte qui détermine le cadre et le contenu des lois de finances algériennes. Il met fin à tous les textes fragmentaires qui ont participé depuis l'indépendance à la réglementation financière algérienne. Il devient enfin, la référence fondamentale à toutes les lois de finances, annuelles, complémentaires ou encore à la loi de règlement budgétaire.

Celui-ci se présente comme suivant :

Dans son titre premier relatif aux dispositions générales, cinq articles prévoient une définition générale des lois de finances. Ils attribuent ce caractère à trois types de lois de finances à savoir la loi de finances de

⁽²³⁾ Voir décision 8 D.C du conseil Constitutionnel Français du 11 août 1960. Loïc Philip, Finances Publiques, éditions cujas 1989, p 152.

⁽²⁴⁾ Décision 60-6 D.C « Magistrats musulmans » du 15 janvier 1960. Loïc Philip, Finances Publiques, éditions cujas 1989, p 153.

l'année. la loi de finances complémentaire ou modificative et à la loi de règlement budgétaire. ils donnent aussi à chacune de ces lois sa propre détermination ainsi que la fonction qu'elle doit remplir.

Le titre deux intitulé, budget général de l'Etat se divise en trois chapitres. Le premier évoque un certain nombre de principes d'ordre général comme la règle de la non-affectation des recettes et les dérogations qui en découlent à savoir les opérations de forme de budgets annexes, de comptes spéciaux du trésor ou de procédures comptables particulières régissant les fonds de concours ou le rétablissement de crédits. Le chapitre deuxième regroupe les différentes catégories de ressources de l'Etat et pose le principe de la légalité et de l'annualité de l'impôt. Il est traité également dans ce chapitre des taxes parafiscales qui sont en fait les droits, taxes et redevances perçus au profit d'une personne morale autre que l'Etat. les Wilayates⁽²⁵⁾ et les communes. Le dernier chapitre du titre premier est consacré aux dépenses définitives de l'Etat. L'article 20 du ledit chapitre met les crédits budgétaires à la disposition des départements ministériels. Ceux-ci sont affectés et spécialisés par chapitre ou par secteur.

Ces règles budgétaires sont en sommes prévues dans la section première de ce dernier chapitre. D'autres principes relatifs au fonctionnement des dépenses y sont retracés.

Toutefois, l'article 23 détermine les charges permanentes de l'Etat. Celles-ci sont en définitives les dépenses de fonctionnement, les dépenses d'investissement et les prêts et avances. Chaque catégorie de dépenses est retracée avec les principes qui la régissent dans une section distincte de ce dernier chapitre du titre deuxième.

Dans le titre 3 de la loi de 1984 sont prévus les budgets annexes qui sont finalement les opérations financières des services de l'Etat que la loi n'a pas doté de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix. Sont prévus de même dans le même titre et aux termes des articles 46 et 47 les subventions de fonctionnement inscrites au budget général en faveur des établissements publics à caractère administratif.

Le quatrième titre se réserve les opérations du trésor. Deux chapitres intitulés respectivement comptes spéciaux du trésor et opérations de trésorerie établissent les principes de fonctionnement des comptes prévus

⁽²⁵⁾ « Les wilayates » sont l'équivalent des départements en France.

à l'article 48 à savoir : comptes de commerce, comptes d'affectation spéciale, comptes d'avances, comptes de prêts et comptes de règlements avec les gouvernements étrangers et affectent les opérations de trésorerie à des comptes de trésorerie selon les termes de l'article 62.

Quant à la préparation, au vote et à l'exécution des lois de finances, c'est le titre 5 de la loi de 1984 qui prévoit la présentation du projet de loi de finances en deux parties (article 67 du chapitre premier) et pose les conditions ainsi que les modalités du vote du projet de loi de finances (articles 69 et 70 de la loi de 1984). Les dispositions des articles 71 à 75 du chapitre 3 du titre 5 évoquent la mise en oeuvre de la loi de finances autrement dit aux termes de l'article 71, on procède dès la promulgation de cette loi, à la répartition des dépenses qui doivent être exécutées par chapitre et article conformément au cadre prévu à cet effet par les dispositions réglementaires fixant la nomenclature budgétaire.

Le titre 6 de la loi de 1984 est consacré à la loi de règlement budgétaire. Cette loi établit le compte de résultat de l'année qui comprend : l'excédent ou le déficit résultant de la différence nette entre les recettes et les dépenses du budget général de l'Etat, les résultats constatés dans l'exécution des comptes spéciaux du trésor et les résultats de la gestion des opérations de trésorerie.

Le titre 7 intitulé dispositions diverses prévoit les sanctions que peuvent encourir les personnes ou les autorités exerçant des activités financière entravant l'action budgétaire de l'Etat.

Depuis 1984, le droit budgétaire algérien fonctionne sur la base de règles financières d'origine nationale. Malgré l'existence d'un mimétisme juridique entre la législation algérienne et la législation française, le droit algérien affiche quand même son originalité. En effet, certaines dispositions prévues par la loi du 7 juillet 1984 distinguent clairement, le droit algérien du droit français. Ceci apparaît dans les exemples suivants :

* Pour ce qui est de la définition des lois de finances (art 1er), ces lois ne définissent pas l'équilibre économique et financier comme c'est le cas par rapport à l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Dans la loi du 7 juillet 1984, les lois de finances fixent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges financières de l'Etat, dans le cadre des équilibres généraux définis par les plans pluriannuels et annuels de développement économique et social.

La définition de la loi de finances est établie ainsi en raison de l'économie planifiée pratiquée en Algérie.

* Contrairement à la loi de finances française qui prévoit à la fin de sa première partie, un article sur l'équilibre budgétaire (exemple : art 56 de la loi n° 90-1168 du 29/12/1990 portant loi de finances pour 1991, J.O.R.F n° 303 du 30/12/1990 portant loi de finances pour 1991, J.O.R.F n° 303 du 30/12/1990, p 16367), la loi de finances algérienne le renvoie aux plans annuels (exemple : article 6 de la loi n° 89-27 du 31/12/1989 portant plan national pour 1990) et pluriannuels de développement économique et social (exemple : les articles 13 à 19 de la loi n° 84-22 du 24/12/1984 portant plan quinquennal 1985-1989).

* La loi du 7 juillet 1984 ne fait apparaître la distinction entre les services votés et les autorisations nouvelles. La deuxième partie de la loi de finances algérienne prévoit le montant global des crédits applicables au titre du budget général de l'Etat en matière de dépenses de fonctionnement, d'équipement public ou les dépenses en capital. Par conséquent, elle ne prévoit pas des mesures nouvelles au titre de chaque dépense.

* Par comparaison à l'adoption de la loi de finances française qui exige le vote de la première partie avant la mise en discussion de la deuxième partie (art 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959), la loi de finances algérienne pratique l'adoption par le vote global, que ce soit pour les recettes et les dépenses du budgets général de l'Etat ou les recettes et les dépenses des budgets annexes (art 70 de la loi du 7 juillet 1984).

Depuis 1984 également, la Constitution du 22 novembre 1976 ainsi que la loi du 7 juillet 1984 sont devenues les principaux considérants dans l'élaboration des lois de finances. Par conséquent, les lois de finances (excepté celle de 1985, art 80 de la loi de 1984) de 1986, 1987 et 1988 s'inspirent de tous les principes et de toutes les recommandations de la loi de 1984 initiale. Les autres lois de finances adoptées par la suite, se conforment aux dispositions de la loi de 1984 modifiée.

Malgré l'importance des fondements juridiques de la loi du 7 juillet 1984, un certain nombre de modifications vont intervenir à partir de 1988 et modifier certaines dispositions de principes de cette loi. Les nouvelles dispositions traduisent un besoin de changement dans la structure du budget de l'Etat et répondent à une nécessité de conformité aux nouveaux paramètres économiques et politiques mis en place ces dernières années. L'année 1988, est donc l'année où la loi du 7 juillet 1984 va connaître pour la première fois les premiers changements. D'autres, interviendront en 1989, 1993 et 1994.

La section suivante retrace les réformes ayant entraîné les modifications de la loi du 7 juillet 1984 et énumère ces différentes modifications.

Section 4

Les modifications de la loi du 7 juillet 1984

Depuis la promulgation de cette loi, un certain nombre de ses dispositions ont subi des modifications. Celles-ci concernent en particulier, la présentation du projet de loi de finances, la définition de la loi de finances et quelques mesures relatives au contenu. Ces modifications ne traduisent pas la fragilité de la loi du 7 juillet 1984, mais doivent se conformer aux nouvelles orientations budgétaires amorcées en 1988 suite aux réformes économiques et politiques de l'Algérie.

A – Les réformes entraînant la modification de la loi du 7 juillet 1984

Comme il a été souligné un peu plus haut, des initiatives de restructurations économiques et financières ont été prises au lendemain du Congrès du F.L.N de juin 1980. Celles-ci n'ont pas donné les résultats escomptés. En effet, la question du manque d'efficacité des activités économiques menées en Algérie faisait depuis 1987 l'objet d'un débat préoccupant les planificateurs, les opérateurs économiques publics, les responsables politico-administratifs, les syndicalistes et les chercheurs. Certains mirent l'accent sur la responsabilité de l'entreprise publique : faiblesse de productivité en raison de la pléthore de personnel, de l'absentéisme.

D'autres soulignèrent l'importance de l'environnement international : surfacturation des fournisseurs étrangers, conditions sévères des financements extérieurs, coûts élevés d'assistance technique étrangères, inflation importée, etc. Certains enfin insistent sur l'environnement économique national : absence de tissu industriel, faiblesse des moyens nationaux de conception, d'étude, de réalisation, faiblesse ou absence de ressources humaines qualifiées, etc.

« Incontestablement, tous ces facteurs contribuent de façon directe ou indirecte, à l'ampleur des phénomènes pervers enregistrés dans l'économie. En outre, le système de régulation de type réglementaire instauré par l'autorité centrale par lequel elle entend diriger, orienter, contrôler les agents économiques ou modifier les décisions qu'ils auraient prises s'ils étaient libres de poursuivre leurs objectifs sans contrainte devient de plus en plus insupportable à cause de plusieurs facteurs qui se résument principalement par la bureaucratisation. La prétention de l'Etat de vouloir tout régir, réduit toute initiative des agents périphériques. La seule compétence laissée aux gestionnaires a

trait à l'exécution des détails, avec comme conséquence, une déresponsabilisation et un frein à leur vitalité et à leur initiative. Il ne peut en être autrement puisque l'économie disciplinée par le plan central laisse très peu de liberté de manoeuvre aux unités périphériques⁽²⁶⁾.

Enfin, dans une économie centralisée, le pouvoir se concentre théoriquement, entre les mains de l'Etat. Cela signifie que l'ensemble des centres de décision, c'est à dire les organes centraux de l'administration de l'Etat (Plan, Finances, Commerce, Travail, etc) responsable de la régulation macro-économique, constituent un ensemble homogène et agissent, au plan économique, dans le sens du même projet social, des mêmes intérêts, des mêmes buts.

En fait, quand on examine les choses de plus près, malgré les efforts visant à unifier le processus de décision, le pouvoir économique reste nettement structuré. Chaque organe central de l'administration de l'Etat constitue une structure relativement autonome pour faire prévaloir sa propre logique particulière, sans se sentir concerné par les décisions des autres.

Ainsi, le modèle théoriquement centraliste se révélera un modèle polycentré où chaque centre exerce directement une partie du pouvoir économique, avec comme conséquence des querelles de compétences et d'attribution qui peuvent s'accroître lorsqu'elles recouvrent des opinions politiques cachées.

Autant d'éléments qui contribuent directement au manque d'efficacité qui caractérise l'ensemble des activités économiques en général et dont les traductions notables sont : le dépassement de l'organe central de planification (faiblesse de moyens, absence de critères d'évaluation-sélection des projets...), l'inadaptation du schéma de financement (manque de clarification dans les relations banques/entreprises, retard dans la mise à disposition des crédits budgétaires, contrôle des charges rigides...), l'absence d'initiative et de motivation des responsables des entreprises publiques.

Ces éléments négatifs vont suggérer des réformes économiques en 1988⁽²⁷⁾. Il ressort des textes législatifs et réglementaires que les réformes économiques initiées à partir de 1988 reposent sur les principes suivants :

⁽²⁶⁾ Le nouveau mécanisme économique en Algérie. Youcef Debboub, O.P.U juin 1995. p 11.

⁽²⁷⁾ Loi 88-01 portant loi d'orientation sur les E.P.E. Loi 88-02 relative à la planification. Loi 88-03 relative aux fonds de participation.

une nouvelle relation Etat-Entreprise publique, une nouvelle organisation du contrôle, un fonctionnement du secteur économique public selon le principe de la commercialité, un développement des leviers économiques (prix, fiscalité, crédit, ...) en matière de régulation au détriment des interventions administratives, une ouverture de l'économie algérienne aux investisseurs étrangers, une libéralisation du commerce extérieur.

A côté de ces textes législatifs intervenant à l'occasion de la réforme économique et entraînant la modification de la loi du 7 juillet 1984 par la loi du 12 janvier 1988, d'autres textes vont intervenir suite à des bouleversements politiques et conduiront par voie de conséquence la loi de 1984 à de nouvelles modifications.

En effet, le référendum constitutionnel du 3 novembre 1988 décidé à la suite des événements tragiques d'octobre 1988 va donner naissance à une nouvelle Constitution, celle du 23 février 1989. Ce texte qui traduit l'ouverture politique, va par la même occasion imposer aux autorités de l'Etat la révision d'un certain nombre de textes nécessaires pour le fonctionnement des pouvoirs publics.

Parmi les principaux textes concernés par cet examen ; la loi du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances. Cette loi sera modifiée plusieurs fois afin de conformer les principes qu'elle porte aux nouvelles orientations politiques et économiques de l'Algérie.

Voici toutes les modifications qu'a connues la loi de 1984 depuis sa promulgation.

B – Les modifications intervenues :

Les réformes projetées dans le train de changement des structures économiques engagées théoriquement depuis 1980 avait comme objectif principal l'amélioration des conditions de développement et la recherche des moyens efficaces pour la consolidation de l'économie nationale. Ces projets n'ont pas été réalisés au départ jusqu'au moment où l'entreprise publique s'affaiblissait et sentait le besoin de se débarrasser de tous les carcans administratifs.

A ce stade, l'Etat va se trouver dans l'obligation de proclamer l'autonomie des Entreprises Publiques Economiques et se contenter d'intervenir dans la vie économique en tant qu'actionnaire à travers les fonds de participations. Par conséquent de nouvelles règles de gestion vont devoir s'imposer et permettre une adaptation nouvelle à l'entreprise nationale.

C'est ainsi qu'on adopte la loi n° 88-01 portant loi d'orientation sur les Entreprises Publiques Economiques, la loi n° 88-02 relative à la planification, la loi n° 88-03 relative aux fonds de participation, etc... Dans cet ensemble de normes juridiques, la loi de 1984 relative aux lois de finances va subir certaines modifications.

Dans un premier temps donc, en 1988, les modifications étaient plutôt à caractère général et tendent en quelque sorte à exprimer le désengagement du budget de l'Etat dans la prévision des moyens financiers destinés à la mise en oeuvre du plan annuel de développement. Ensuite, elle surviendront ultérieurement pour préciser principalement le contenu des lois de finances.

Voici d'une manière explicite les aménagements apportés à la loi du 7 juillet 1984.

1 – En 1988 : loi n° 88-05 du 12 janvier 1988 modifiant et complétant la loi n° 84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances :

Les textes venant réformer l'entreprise publique économique provoquent une nécessité d'aménager la législation budgétaire. C'est ainsi, que le régime des lois de finances prévu par la loi de 1984 sera modifié et complété par la loi n° 88-05 du 12 janvier 1988. Les modifications intervenues intéressent plus particulièrement le contenu, la forme des lois de finances et des budgets, leurs procédures d'élaboration, d'approbation et d'exécution.

1 – Contenu des lois de finances et des budgets :

L'article 3 initial de la loi du 7 juillet 1984 déclare que : « *La loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat ainsi que les autres moyens financiers destinés au fonctionnement des services publics et à la mise en oeuvre du plan annuel de développement* ».

La loi de finances est modifiée dans sa définition. Certaines de ses dispositions habituelles ont été supprimées, d'autres y sont apparues. A leur tour, les contenus des budgets de l'Etat, des établissements publics à caractère administratif et des collectivités locales ont été modifiés.

a) *La nouvelle définition de la loi de finances :*

La loi de finances reste un acte de prévision et d'autorisation de l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Cependant, elle n'autorise et elle ne prévoit plus les moyens financiers destinés à la mise en oeuvre du plan annuel de développement. Le nouvel article 3 de la loi n° 88-05 du 12 janvier 1988 modifiant et complétant la loi n° 84-17 du 7

juillet 1984 relative aux lois de finances²⁸⁾ déclare : « *La loi de finances de l'année prévoit et autorise pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que les autres moyens financiers destinés au fonctionnement des services publics.* »

Elle prévoit et autorise en outre les dépenses destinées aux équipements publics, ainsi que les dépenses en capital ».

Dans l'ancien article 3⁽²⁹⁾, on parle des moyens financiers destinés au fonctionnement des services publics et à la mise en oeuvre du plan annuel de développement. Le nouvel article fait référence aux moyens financiers nécessaires au fonctionnement des services publics et aux dépenses destinées aux équipements publics ainsi qu'aux dépenses en capital. Ce changement dans la définition de la loi de finances est d'une importance capitale. Ce changement dans la définition de la loi de finances est d'une importance capitale. Cela s'explique par le fait que l'Etat n'est plus le seul maître dans la planification de l'économie nationale ; d'autres opérateurs économiques en sont aussi, à savoir les Entreprises Publiques Économiques. Cette nouvelle définition permet au budget de l'Etat de se consacrer qu'aux seules finances strictement collectives. Cela sous-entend, que le plan relève du domaine économique.

Le deuxième paragraphe du nouvel article 3 explique une fois de plus ce que doit contenir une loi de finances. Enfin, cette loi ne doit prévoir que les dispositions à caractère financier.

Que ce soit le nouvel article 3 ou l'ancien, une question importante s'impose et concerne l'expression « *autres moyens financiers* ». Cet article dispose que : « *La loi de finances de l'année prévoit et autorise pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que les autres moyens financiers destinés au fonctionnement des services publics* ».

Cette expression demeure incompréhensible et indéfinie. En effet, on ne sait pas de quels autres moyens financiers il s'agit. L'examen des lois de finances de l'année, ne permet pas non plus de connaître ces autres moyens financiers. Sur ce point et comparativement à l'ordonnance

⁽²⁸⁾ J.O.R.A du 13 janvier 1988.

⁽²⁹⁾ L'article 3 initial de la loi du 7 juillet 1984 déclare : « *La loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat ainsi que les autres moyens financiers destinés au fonctionnement des services publics et à la mise en oeuvre du plan annuel de développement* ».

française du 2 janvier 1959 son article 2 prévoit une définition très simple pour ce qui concerne la définition de la loi de finances de l'année. Cet article dispose que : « *La loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat* ».

Le texte algérien donc comporte une ambiguïté qu'il serait nécessaire de lever afin de donner une meilleure compréhension au sens de la loi de finances de l'année.

b) Modification de l'article 11 alinéa 8 relatif aux ressources du budget général :

Dans l'article 11 alinéa 8 de la loi de 1984, on considère la quote part due à l'Etat dans les bénéfices des entreprises du secteur public comme l'une des principales ressources du budget général de l'Etat. La nouvelle formulation de cet article dans la loi n° 88-05 du 12 janvier 1988 ne parle plus de cette quote-part. L'article 11 alinéa 8 ne fait désormais références qu'aux seuls versements effectués par les fonds de participation⁽³⁰⁾ au titre de la gestion du porte feuille d'actions qui leurs sont confiées par l'Etat.

Ce nouveau texte ne précise pas bien la provenance de la ressource. On parle des versements effectués par les fonds de participation. Est-ce qu'on désigne par fonds de participation un organisme, une administration ou une société selon le sens de la formulation du texte ou un bien matériel ? La loi n° 88-03 du 12 janvier 1988 relative aux fonds

⁽³⁰⁾ Huit fonds de participation ont été créés détenant chacun un porte feuille d'actions d'un volume gérable. Chaque fonds aurait à exercer un rôle prépondérant pour toutes les E.P.E appartenant aux branches ou activités qui constituent sa dominante comme c'est indiqué ci-dessous :

- F1... Fonds des industries agro-alimentaires.
- F2... Fonds des mines, hydrocarbures et hydraulique.
- F3... Fonds des biens d'équipement.
- F4... Fonds de la construction.
- F5... Fonds de la chimie, pétrochimie et pharmacie.
- F6... Fonds électronique, télécommunications et informatique.
- F7... Fonds des industries diverses : textiles, cuirs, ameublement.
- F8... Fonds des services.

de participation considère la société de gestion de valeurs mobilières comme un « fonds de participation ».

L'article 1^{er} de cette loi déclare que:

« Dans le cadre de l'action de développement économique, il peut être créé en la forme de sociétés de gestion de valeurs mobilières, des entreprises publiques économiques dénommées « Fonds de participation » et réglés par l'ordonnance n° 75-59 du 26 septembre 1975 susvisée, sous réserve des dispositions de la présente loi ».

Dans son livre, *Le nouveau mécanisme économique en Algérie*, Monsieur Youcef Debboub⁽³¹⁾, en s'appuyant sur l'article 2 de la loi du 12 janvier⁽³²⁾ 1988, définit le fonds de participation comme une fiduciaire chargée de gérer un portefeuille de valeurs mobilières pour le compte de l'Etat; il est chargé d'exercer le droit de propriété sur les entreprises publiques économiques pour le compte de l'Etat; il est « *garant de la contre-valeur représentant les actions, parts, titres et autres valeurs, apports de l'Etat et des collectivités locales dont il est agent fiduciaire* »⁽³³⁾; il « *étudie et met en oeuvre toute mesure propre à favoriser l'expansion économique et financière des E.P.E dont il détient des actions* »⁽³⁴⁾; il est chargé de procéder, pour l'Etat, à des investissements économiques, notamment par la participation au capital des E.P.E à l'effet de générer des gains financiers »⁽³⁵⁾

Bien qu'il soit juridiquement une Entreprise Publique Economique comme les autres, régie par le code civil et le code de commerce, le fonds

⁽³¹⁾ Le nouveau mécanisme économique en Algérie. Youcef Debboub O.P.U juin 1995 p 16.

⁽³²⁾ L'article 2 de la loi n° 88-03 du 12 janvier 1988 relative aux fonds de participation stipule que: « Le fonds de participation, ci-après dénommé: « Le Fonds », agit en qualité d'agent fiduciaire de l'Etat qui lui confie des capitaux publics afin qu'il en assure la gestion financière.

A ce titre, il est chargé de procéder pour l'Etat, à des investissements économiques, notamment par la participation au capital des entreprises publiques économiques à l'effet de générer des gains financiers: il constitue, de ce fait, un portefeuille de valeurs mobilières dont la gestion lui incombe ».

⁽³³⁾ Article 12 de la loi n° 88-01 du 12 janvier 1988 portant loi d'orientation sur les E.P.E.

⁽³⁴⁾ Article 10 de la loi n° 88-03 relative aux fonds de participation.

⁽³⁵⁾ Article 2 de la loi n° 88-03 relative aux fonds de participation.

de participation, de par les responsabilités qui lui sont ainsi confiées, fait qu'il est tenu d'orienter ses missions aussi bien vers les E.P.E dont il détient des actions que vers l'Etat dont il est mandataire.

Concernant le premier point (missions orientées vers les E.P.E), le fonds concerné par la gestion et les résultats des E.P.E dont il détient des actions, peut, sans les gérer directement, les inciter à prendre les décisions appropriées à sa stratégie, et ce par l'intermédiaire de ses représentants, tant dans les assemblées générales⁽³⁶⁾ que dans les conseils d'administration des E.P.E⁽³⁷⁾

Pour ce qui est du deuxième point (missions orientées vers l'Etat), le fonds qui gère les portefeuilles d'actions de l'Etat (propriétaire de ces actions) a nécessairement des relations avec ce dernier.

En tant que gestionnaire et mobilisateur de capitaux pour le compte de l'Etat, le fonds est entièrement impliqué dans tous les mécanismes relatifs à la régulation : prix, fiscalité, crédits, etc...

Cette modification intervenue en 1988 conduit à différencier sur ce point⁽³⁸⁾ la loi de 1984 de l'ordonnance de 1959. En effet, l'article 3 du texte français énumère parmi les ressources permanentes de l'Etat *les*

⁽³⁶⁾ Le fonds désigne ses représentants aux assemblées générales des E.P.E.

⁽³⁷⁾ Le fonds désigne ses représentants au Conseil d'administration des E.P.E.

⁽³⁸⁾ Le nouvel article 11 dispose que :

« Les ressources du budget général de l'Etat comprennent :

1) les recettes de nature fiscale ainsi que le produit des amendes ;

2) les revenus des domaines de l'Etat ;

3) la rémunération des services rendus et les redevances ;

4) les fonds de concours et les dons et legs ;

5) les remboursements en capital des prêts et avances consentis par l'Etat sur le budget général et les intérêts y afférents ;

6) les produits divers du budget dont le recouvrement est prévu par la loi ;

7) les revenus des participations financières de l'Etat légalement autorisées ;

8) **les versements effectués par les fonds de participation au titre de la gestion du portefeuille d'actions qui leur sont confiées par l'Etat ».**

alors que l'article 3 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 dispose que :

« les ressources permanentes de l'Etat comprennent :

- les impôts ainsi que le produit des amendes ;

- les rémunérations de services rendus, redevances, fonds de concours, dons et legs ;

les revenus du domaine et des participations financières ainsi que **la part de l'Etat dans les bénéfices des entreprises nationales ;**

- les remboursements des prêts et avances ;

- les produits divers.

revenus du domaine et des participations financières ainsi que la part de l'Etat dans les bénéfices des entreprises nationales.

c) L'article 20 de la loi n° 88-05 du 12 janvier 1988 modifiant et complétant la loi n° 84-17 du 7 juillet 1984 :

Dans cet article, on prévoit de la mise à disposition des crédits budgétaires en matière de dépenses de fonctionnement. Une fois donc ces crédits ouverts, les différents départements ministériels peuvent les utiliser. Par conséquent, ces crédits sont affectés à un service ou à un ensemble de services des opérateurs publics ayant la responsabilité d'exécuter les programmes d'équipements publics financés sur concours définitifs ou à un service ou un ensemble de services des bénéficiaires des dépenses en capital. Dans la loi de 1984 initiale, on prévoyait non seulement de la mise à disposition des crédits budgétaires en matière de dépenses de fonctionnement mais aussi en matière de dépenses de fonctionnement, mais aussi en matière de dépenses d'investissements. Seulement, en ce qui concerne les dépenses d'investissements, les crédits ouverts étaient mis à la disposition des opérateurs publics ayant la responsabilité d'exécuter les opérations planifiées.

A ce niveau, on n'évoquait pas les Ministères.

L'article 20 nouveau comme d'ailleurs l'article 3, retracent les nouvelles données de la politique financière algérienne. En effet, le budget de l'Etat exclut donc les autorisations de financement des investissements planifiés des entreprises. Il établit une séparation entre les dépenses destinées aux équipements publics et les dépenses en capital qui restent prévues et autorisées par la loi de finances annuelle et les dépenses d'investissement des entreprises publiques à caractère économique qui seront prévues par d'autres documents, à savoir le plan à moyen terme des E.P.E, le plan à moyen terme des banques, le plan national du crédit et finalement le plan annuel de développement.

Désormais, est seule évoquée, en ce qui concerne la loi de finances, la mise à disposition des crédits ouverts en matière des dépenses de fonctionnement pour le service ou l'ensemble des services des opérateurs publics ayant la responsabilité d'exécuter les programmes, d'équipements publics.

2 – La forme des lois de finances.

L'article 67 de la loi n° 84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances détermine la forme de celles-ci. Cet article ayant été modifié par l'article premier de la loi n° 88-05 du 12 janvier 1988, la loi de finances ne prévoit plus *le montant global des investissements planifiés.*

Selon l'article 67 modifié. *Le projet de loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes*

Dans la première partie, sont prévues les propositions relatives à la perception des ressources publiques et les voies et moyens qui permettent d'assurer les équilibres financiers prévus par le plan annuel de développement.

Dans la deuxième partie, est proposé le montant global des crédits applicables au titre du budget général de l'Etat en matière de dépenses de fonctionnement et d'équipements publics, il est également proposé le montant global des dépenses en capital.

Les propositions relatives au montant global des investissements planifiés des entreprises ne sont plus donc prévues par la loi de finances annuelle. Celles-ci seront retracées dans d'autres documents comme le plan à moyen terme des E.P.E. le plan à moyen terme des banques, le plan national du crédit et le plan annuel de développement⁽³⁹⁾

Mis à part ce changement, la première partie de l'ancien article 67 a été entièrement reconduite dans l'article 67 nouveau. Quant à la deuxième partie, toutes les dépenses y sont autorisées et prévues qu'il s'agisse de dépenses de fonctionnement, des dépenses d'équipement public ou des dépenses en capital. Dans cette partie sont proposées les montants globaux des crédits ouverts en recettes et en dépenses pour le budget de l'Etat, et le budget annexe, ainsi que les montants des participants des organismes de sécurité sociale, soit en faveur des secteurs sanitaires et des établissements hospitaliers spécialisés, soit en faveur des secteurs de la santé et des affaires sociales. Sont enfin autorisées dans cette deuxième partie et selon la pratique actuelle, les opérations des comptes spéciaux du trésor⁽⁴⁰⁾

En 1989, la loi du 7 juillet 1984 modifiée déjà en 1988 va subir encore une fois de plus d'autres modifications. Celles-ci interviennent à l'occasion du bouleversement du régime politique qui passe d'un système monolithique à un système pluraliste. La constitution du 23 février 1989, principal corollaire de cette transition va instaurer de nouvelles règles de rigueur et par conséquent des aménagements vont affecter la loi de 1984.

⁽³⁹⁾ L'autonomie des E.P.E et les Finances Publiques. Article de Saïd Benaïssa, p 178 publié dans la revue algérienne des sciences juridiques et politiques N° 1 de mars 1989.

⁽⁴⁰⁾ L'autonomie des entreprises publiques économiques et les finances publiques. Saïd Benaïssa. R.A.S.J.E.P.N. mars 1989.

Pour ce qui est des dispositions constitutionnelles relatives à la matière budgétaire, l'article 115/13 attribue à l'A.P.N le pouvoir de légiférer en matière de vote du budget de l'Etat.

L'article 114 déclare l'irrecevabilité des propositions de loi qui ont pour objet de diminuer les ressources publiques ou d'augmenter les dépenses publiques. Quant au régime des lois de finances, avant sa modification en novembre 1996, la Constitution du 23 février 1989 comme d'ailleurs celle du 10 septembre 1963 et du 22 novembre 1976, ne font pas référence aux lois organiques.

2 – En 1989 : Loi n° 89-24 du 31 décembre 1989 modifiant et complétant la loi n° 84-17 du 7 juillet 1984, modifiée et complétée, relative aux lois de finances.⁽⁴¹⁾

Cette nouvelle modification apportée par la loi du 31 décembre 1989 concerne deux articles de la loi du 7 juillet 1984. Il s'agit de l'article 67 et de l'article 68. On sait que les deux articles prévoient respectivement les parties du projet de la loi de finances et les documents accompagnant celui-ci.

Pour ce qui est de l'article 67, trois éléments sont à retenir :

1 – Un principe de délai est désormais instauré. Le 30 septembre de l'année précédant l'exercice en cause sera la date limite pour le dépôt du projet de la loi de finances. Il faut noter qu'avant cette modification aucune rigueur en la matière n'a été observée.

2 – Dans la première partie de la loi de finances, on doit constater deux points essentiels :

Les propositions relatives à la perception des ressources publiques et les voies et moyens qui doivent désormais :

* Garantir le fonctionnement des services publics.

* Assurer les équilibres financiers prévus par le plan annuel de développement.

Dans l'ancien article 67, la première partie de la loi de finances prévoit les propositions relatives à la perception des ressources publiques et les voies qui doivent que:

* Assurer les équilibres financiers prévus par le plan annuel de développement.

⁽⁴¹⁾ J.O.R.A n° 1 du 3 janvier 1990. p 2.

L'innovation réside dans le fait de garantir le fonctionnement des services publics à travers les propositions relatives à la perception des ressources publiques qui sont prévues dans la première partie de la loi de finances.

3 – Dans la deuxième partie, l'ancien article 67, sans parler de la ventilation des crédits, prévoit qu'il y soit proposé le montant global des crédits applicables au titre du budget général de l'Etat en matière de dépenses de fonctionnement et d'investissement public. Le nouvel article 67 prévoit que le montant global des crédits applicables au titre du budget général de l'Etat doit être ventilé, par chapitre pour les dépenses de fonctionnement et, par secteur pour les équipements publics.

Quant à l'article 68 qui prévoit les documents annexes au projet de loi de finances, trois éléments nouveaux sont également introduits :

1 – Le rapport dont il est question au paragraphe premier, devra faire ressortir un état des prévisions de recettes en devises exprimées en dinars et leur projet de ventilation en dépenses.

Ce rapport, dans l'ancien article 68 devait simplement expliquer l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives d'avenir.

2 – L'alinéa « d » du deuxième paragraphe est abrogé. Par conséquent, il ne sera plus question dans les annexes explicatives accompagnant le projet de loi de finances d'une ventilation par secteur des autorisations de financement des investissements planifiés des entreprises publiques. Cette ventilation sera prévue dans le plan à moyen terme des E.P.E.

3 – Un troisième paragraphe est ajouté. Celui-ci parle d'un nouveau document qui doit accompagner le projet de loi de finances. Il s'agit du projet de loi, portant règlement budgétaire de l'exercice N° 3.

En 1993, la loi du 7 juillet 1984 sera encore aménagée. En effet, dans un premier temps, c'est un décret législatif qui va modifier l'article 13 de cette loi ensuite, ce sont les articles 50 et 32 qui seront respectivement modifiés et complétés par deux dispositions de la loi de finances de 1993. Voici ces nouveaux articles.

En 1993. Décret législatif n° 93-15 du 4 décembre 1993 modifiant l'article 13 de la loi n° 84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances et les articles 132 et 152 de la loi de finances de 1993 modifiant et complétant respectivement les articles 50 et 32 de ladite loi de 1984.

L'article premier de ce décret législatif déclare que les dispositions de l'article 13 de la loi n° 84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances, sont modifiées et rédigées comme suit :

« Outre les lois prises en matière fiscale, domaniale, pétrolière, ainsi que celles relatives à la promotion des investissements, seules les lois de finances peuvent prévoir des dispositions relatives à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature, ainsi qu'en matière d'exonération fiscale ».

Cet article déclare qu'il n'y a que les lois de finances et les lois prises en matière fiscale, domaniale, pétrolière, ainsi que celles relatives à la promotion des investissements qui peuvent prévoir des dispositions relatives à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature, ainsi qu'en matière d'exonération fiscale. Le texte de l'ancien article 13 n'utilise pas l'expression *ainsi que celles relatives à la promotion des investissements*. Cette modification de l'article 13 intervient sans doute suite aux différents aménagements qu'a connus la loi de 1984 depuis les récentes réformes. C'est en effet, à cause de la suppression de la référence aux investissements planifiés dans la loi de finances est ici souligné par l'indication qu'il existe une loi distincte relative à la promotion des investissements et que les dispositions relatives à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature, ainsi qu'en matière d'exonération fiscale peuvent être prévues par ce type de loi.

Les articles 50 et 32 de la loi du 7 juillet 1984 vont être également aménagés. La loi de finances pour 1993 prévoit dans son article 132 pour ce qui est de l'article 50 une exception relative aux comptes spéciaux du trésor. Cet article dispose :

« Sous réserve des règles particulières énoncées au présent chapitre, les opérations sur les comptes spéciaux du trésor, à l'exception des comptes de prêts et d'avances, sont prévues, autorisées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général de l'Etat ».

Cette nouvelle disposition à l'article 50 instaure une exception. Désormais, les comptes de prêts et d'avances ne sont plus prévus et autorisés dans les mêmes conditions que les opérations du budget général de l'Etat. A cette occasion, il faut noter que le compte d'avance décrit les avances que le ministre des finances est autorisé à consentir dans la limite des crédits ouverts à cet effet par la loi de finances et que le compte de prêts retrace les prêts en espèce ou en nature consentis par le trésor à divers organismes ou à des particuliers.

Quant à l'article 32, la loi de finances pour 1993 le complète par son article 152. Celui-ci ajoute le suivant :

« Toutefois, les modifications affectant la répartition des crédits ouverts à des chapitres abritant des crédits limitatifs, peuvent être effectuées en cours d'exercice par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre concerné.

Ces modifications interviennent dans la limite de 20% de la dotation initiale du chapitre le moins doté des deux. Les chapitres de prélèvement ne pourront plus bénéficier au cours de l'exercice, d'un transfert de crédit à partir du budget des charges communes ».

Ce complément de l'article 32 instaure également une exception concernant les crédits limitatifs. Selon l'article 32 paragraphe premier donc, les crédits budgétaires (évaluatifs, provisionnels ou limitatifs), ouverts au titre d'un chapitre des dépenses de fonctionnement peuvent être modifiés en cours d'exercice par décret de transfert ou de virement de crédits, pris sur le rapport du ministre chargé des finances. Désormais, donc à partir de 1993, les crédits limitatifs dont la modification peut-être effectuée ne sera réalisée que par un arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre concerné.

En 1994, l'article 34 subit une nouvelle fois un aménagement. L'article 163 de la loi de finances pour 1994 prévoit le suivant :

4 – En 1994 : *Modification de l'article 2 de la loi n° 88-05 du 12 janvier 1988 modifiant et complétant la loi n° 84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances, par l'article 163 de la loi de finances pour 1994.*

Art. 2. – Il est ajouté à la suite de l'article 34 de la loi n° 84-17 du 7 juillet 1984, un nouvel article 34 bis rédigé comme suit :

Art. 34 bis. – *« Les subventions ou dotations allouées aux institutions, organismes spécialisés et établissements publics à caractère administratif selon les procédures budgétaires en vigueur ne tombent pas en exercice clos lorsqu'elles ne sont pas totalement engagées ou dépensées ; elles demeurent acquises à ces institutions, organismes et établissements.*

Pour être utilisés, ces reliquats doivent être obligatoirement budgétisés.

Leur utilisation doit être destinée en priorité aux dépenses de personnel ».

Toutes ces modifications sont significatives. Il en résulte que l'objectif voulu est de rendre le budget de l'État plus net et plus transparent. C'est la loi du 7 juillet 1984 qui va donner à travers ces nouvelles dispositions cette conception originale à la loi de finances. Une conception qui s'adapte aux orientations politiques, économiques et financière de l'Algérie.

Elle répond par la même occasion au besoin de restaurer la législation budgétaire et assainir les finances publiques.

Depuis 1988 donc, le régime du budget de l'Etat n'a cessé de subir des modifications. C'est à cause du changement du système politique et du système économique que le législateur algérien s'est trouvé contraint de recourir à ces différentes modifications afin d'actualiser les dispositions de la loi du 7 juillet 1984. Les rectifications ont été effectuées au moyen de lois ordinaires ou de décrets législatifs portant loi de finances annuelles. On sait que la valeur juridique de ces textes n'équivaut pas celle de la loi de 1984. Cette dernière a une valeur supra-législative. Cependant, en l'espace de quelques années de pratique budgétaire, la loi de 1984 a été sept fois modifiée. On ne peut que s'étonner qu'un texte de nature organique puisse subir des modifications dans de telles conditions. La fragilité juridique du dit texte, constatée dans la pratique tranche avec l'importance des principes et des règles qu'il consacre.

Conclusion :

La mise en place de la loi du 7 juillet 1984 a été la résultante de la révision du programme économique et financier de l'Algérie. Les initiateurs de ce texte ont remarqué donc les lacunes du régime financier qui régit la présentation et le contenu des lois de finances et ont constaté l'urgence de sa réforme. La loi du 7 juillet 1984 n'est que le texte qu'on a attendu depuis 1965. Il contient les règles essentielles du droit budgétaire à savoir : le principe de l'unité, de l'universalité, de l'annualité, de spécialité et de l'équilibre budgétaire. Il puise enfin ses grandes lignes de l'ordonnance française du 2 janvier 1959 seulement il se distingue par rapport aux caractéristiques qu'il comporte et qui sont propres au système budgétaire algérien.

La loi du 7 juillet 1984 obtient le statut d'une loi organique. Sa valeur est supra-législative.

Elle est véritablement une loi spéciale car ses dispositions déterminent une organisation dans la matière budgétaire et dans la présentation de celle-ci.

Depuis sa promulgation, des modifications lui ont été apportées dans des conditions parfois contestables mais qui expliquent parfois les mutations du régime politique et économique de l'Algérie ainsi que le besoin d'une conformité aux nouvelles orientations générales des finances publiques algériennes. Le droit budgétaire national continue encore à faire l'objet de changement car la législation nationale elle-même est en évolution. C'est en effet, la pratique de cette législation qui parfois révèle une nécessité de modification.

TABLE DES MATIERES

LA GENESE DE LA LOI ORGANIQUE DU 7 JUILLET 1984 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES ALGERIENNES

Introduction

Section 1: Le contexte politique et économique de la genèse de la loi du 7 juillet 1984A. Le congrès extraordinaire du F.L.N de juin 1980

A. Les perspectives de la restructuration économique et budgétaire

Section 2 : Le fondement juridique de la loi du 7 juillet 1984

A – L'apport constitutionnel

B – L'apport de l'ordonnance française du 2 janvier 1959

C – L'apport des lois de finances algériennes promulguées avant 1984.

D – Le concours du décret du 13 novembre 1950Section 3 : L'adoption de la loi n° 84-17 du 7 juillet 1984

A – La question du statut juridique de la loi du 7 juillet 1984

B – Les principes posés par la loi du 7 juillet 1984

Section 4 : Les modifications de la loi du 7 juillet 1984A – Les réformes entraînant la modification de la loi du 7 juillet 1984

B – Les modifications intervenues

Conclusion :

TABLE DES MATIERES .

BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE :

1 – Ouvrages :

Abdelhamid Brahimi Stratégie de développement pour l'Algérie. Défis et enjeux Economica 1991.

Youssef Dehhoub Le nouveau mécanisme économique en Algérie O.P.U, juin 1995.

Yves Guchet La 1^{ère} République, seconde édition. Editions européenne ERASME, Nanterre août 1990.

2 – Articles de doctrine :

Ahmed Mahiou : Les principes généraux du Droit et la Constitution, études du droit public algérien. O.P.U 1984.

Said Benaïssa L'autonomie des E.P.E et les finances publiques. Revue algérienne des sciences juridiques et politiques, n° 1 de mars 1989.

3 – Constitutions :

* *Constitution algérienne du 22 novembre 1976.*

* *Constitution algérienne du 23 février 1989.*

* *Révision constitutionnelle du 28 novembre 1996.*

* *Constitution française du 04 octobre 1958.*

* *Constitution soviétique du 07/10/1977.*

4 – Textes législatifs et réglementaires :

* *Le code civil algérien, ministère de la justice, O.P.U, Alger 1984.*

* *Loi n° 88-03 du 12 janvier 1988 relative aux fonds de participation. J.O.R.A, n° 2 du 13/01/1988, p 27.*

* *La loi n° 84-17 du 07 juillet 1984 relative aux lois de finances.*

* *Décret n° 50-1413 du 13 novembre 1950 portant règlement d'administration publique relatif au régime financier de l'Algérie. J.O.R.F du 15 novembre 1950 p 11632.*