

A PROPOS DE L'ORDONNANCE PORTANT LOI DE FINANCES POUR 1970 (1)

par Josette HABAS et Bernard POMEL *

Prise par le Chef du Gouvernement, Président du Conseil des Ministres, sur rapport du Ministre d'Etat chargé des Finances et du Plan, le Conseil des Ministres entendu, l'ordonnance n° 69-107 du 31 décembre 1969, portant loi de finances pour 1970 (2), respecte la tradition du budget, acte législatif, et par là-même, relève de la délégation du pouvoir législatif consenti par le Conseil de la Révolution au Gouvernement, telle qu'elle ressort des articles 5 et 6 de l'ordonnance du 10 juillet 1965.

Quant à sa forme, l'ordonnance se plie aux exigences de l'orthodoxie budgétaire : elle reprend en effet, le clivage en deux parties prévu par l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959 (3). De ce fait, elle continue, après les budgets pour 1968 et 1969, la tradition rompue en particulier par l'ordonnance portant loi de finances pour 1967 (4).

Cependant la hâte avec laquelle elle fut élaborée entraîne un certain manque d'homogénéité dans le texte : celui-ci renferme en effet, aussi bien des dispositions très générales que des mesures de détail qui eussent très bien pu faire l'objet de décisions réglementaires (c'est-à-dire décrets en Conseil des Ministres). Cette hâte explique également l'absence de visas et de formule exécutoire (5), à laquelle on ne doit attacher donc aucune signification particulière.

(1) Cette brève note ne prétend pas tout dire sur le budget de 1970 - Il est évident que ce texte appelle des études beaucoup plus poussées dans le domaine économique notamment.

(2) J.O. n° 110, 31-12-1969, p. 1262 sq. Pour une connaissance approfondie du budget, il est indispensable de se reporter également aux décrets de répartition (publiés seulement pour le budget de fonctionnement). J.O. n° 7, 20-1-1970.

(3) Article 31 « Le projet, de loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes : Dans la première partie, il autorise la perception des ressources publiques et comporte les voies et moyens qui assurent l'équilibre financier. Dans la seconde partie, le projet de loi de finances de l'année fixe pour le budget général le montant global des crédits... »

Rappelons que la législation antérieure à l'indépendance fut intégrée dans l'ordonnancement juridique algérien par la loi du 31-12-1962, sauf dans ses dispositions contraires à la souveraineté nationale ou d'inspiration colonialiste et discriminatoire, ou portant atteinte à l'exercice normal des libertés démocratiques.

(4) Etonnamment brève (10 articles y compris la formule exécutoire) et ne suivant pas le découpage ci-dessus.

(5) La photographie de la signature par le chef du Gouvernement a été largement diffusée dans la presse nationale.

* Assistants à la Faculté de Droit d'Alger.

Orthodoxe le texte l'est aussi en ce qu'il respecte le principe de l'unité budgétaire, encore qu'un phénomène propre au droit algérien doive être mentionné : budget de fonctionnement et budget d'équipement sont distincts, tant au stade de l'élaboration (l'article 13 de l'ordonnance qui fait obligation aux Ministres de déposer les projets de chaque budget à des dates déterminées et différentes) qu'à celui de l'exécution. Le budget de fonctionnement relève alors de la Direction du Budget du Ministère des Finances, tandis que le budget d'équipement est mis en application par la Direction du Plan et par la Caisse Algérienne de Développement (1).

Une autre particularité du droit budgétaire algérien réside en ce qu'il n'a pas fait sienne la distinction services votés - mesures nouvelles.

Mais c'est surtout quant au fond, que l'ordonnance portant loi de finances se révèle originale : si elle paraît contenir comme toutes les lois de finances des dispositions strictement budgétaires, pour ne pas dire comptables, et des mesures éparses, que l'on pourrait qualifier de politique financière, en fait la portée réelle de ces deux catégories de décisions s'avère tout autre. En ce qui concerne les dispositions budgétaires, l'intervention d'une planification contraignante modifie essentiellement la signification et du crédit budgétaire, et du budget dans son ensemble. Le crédit budgétaire ne peut plus s'analyser seulement comme une autorisation chiffrée, il devient la mesure d'une obligation (2) ; 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 en matière de transfert, virements, report) qui visaient à sauvegarder la souveraineté financière du législateur. En fait, tout le droit budgétaire algérien est en mutation. Le budget actuel est celui d'une époque de transition qui utilise des instruments juridiques périmés, mais qui permet les expériences nécessaires pour que soient dégagées en droit de nouvelles solutions. La loi de finances pour 1970 en esquisse déjà : témoins l'article 13 précité, l'article 9 qui prévoit « Le Ministre d'Etat chargé des Finances et du Plan établira en outre une nomenclature dans laquelle les crédits visés à l'alinéa ci-dessus (budget de fonctionnement), feront l'objet d'une ventilation économique et fonctionnelle ». Donc la classique nomenclature budgétaire a vocation à disparaître.

(1) cf. J. Wolff. Le Budget de l'Algérie de 1959 à 1965 R.S.F. 1967, p. 209 sq.

(2) Ce qui explique la raison d'être de l'article 14 qui prévoit des mesures d'encouragement à la consommation des crédits au seul bénéfice de « l'ordonnateur qui a atteint en cours d'année un haut niveau de consommation des crédits », en ménageant, au Ministre d'Etat chargé des Finances et du Plan, la possibilité d'ouvrir des crédits supplémentaires en cours d'année, dans la limite de 5 % du total des crédits ouverts à titre définitif ou temporaire.

Pour ce qui est des dispositions extra-budgétaires, elles revêtent ici l'ampleur d'un véritable programme économique envisagé à travers plusieurs secteurs d'activité (1), dans le cadre du plan quadriennal, programme dominé, selon les termes même du Président du Conseil de la Révolution par « trois grands principes fondamentaux :

1. — Donner son véritable contenu à l'indépendance économique du pays...
2. — Mener une action d'envergure en faveur de la promotion de l'homme...
3. — Créer les bases matérielles de l'économie socialiste... » (2).

Le texte de l'ordonnance est donc un hybride, mais budget et programme économique sont étroitement interdépendants car ils sont sous-tendus l'un et l'autre par les mêmes préoccupations complémentaires : « l'importance de l'austérité et celle de l'équipement productif vont de pair on ne peut dissocier l'une de l'autre, tant il est vrai qu'elles forment ensemble les deux cornes du bélier que l'Algérie compte utiliser pour enfoncer les murailles du sous-développement puisqu'elle entend, pour y parvenir, ne compter d'abord que sur elle-même » (3).

Développement - Austérité, tels sont donc les angles sous lesquels nous envisagerons le budget algérien pour 1970.

I. — Le Budget pour 1970 : instrument d'une politique de développement.

Le budget apparaît désormais comme une tranche d'exécution du plan (4). Une double mission lui est donc impartie : préciser les objectifs à atteindre, dégager les moyens pour ce faire.

A. — Les objectifs.

C'est essentiellement l'analyse des dépenses d'équipement qui nous intéresse ici. En effet, le budget pour 1970 est remarquable en ce qu'il accorde une nette priorité aux dépenses d'équipement. Celles-ci

(1) Articles 16 à 43 : financement des entreprises
 44 à 66 : réglementation des changes
 67 à 74 : crédit épargne assurance
 75 à 77 : organisation de l'administration des finances et du plan.
 82 à 125 : fiscalité.

(2) Interview recueillie par Ph. Herreman Le Monde : 6-1-1970.

(3) Révolution Africaine n° 308 du 17 au 23-1-1970 L'Austérité est un impératif, p. 14.

(4) Peut-être convient-il de rappeler ici que le plan prévoit au total 26 milliards et demi de dinars d'investissements.

s'élèvent au total à 6.737.000.000 DA dont 2.452.000.000 DA au titre des dépenses à caractère définitif et 4.285.000.000 DA de dépenses temporaires (contre 4.447.000.000 DA pour les dépenses de fonctionnement, qui n'en représentent donc que les 66 % environ).

Cette prédominance caractérisait déjà le budget de 1969 (6.139.500.000 DA de dépenses d'équipement contre 3.890.000.000 DA pour le fonctionnement) alors qu'en 1968 le rapport se trouvait faiblement inversé 3.061.000.000 DA pour le fonctionnement contre 3.539.200.000 DA pour l'équipement.

Un examen de la ventilation des crédits par secteur nous permet de souligner la priorité à l'industrie (« industrie-industrialisante », cf. G. de Beaurepaire in Le plan quadriennal algérien est-il réalisable ? Jeune Afrique - 23-2-70) qui se voit octroyer 2.026.000.000 DA contre 400.000.000 à l'agriculture, 232.000.000 aux équipements d'infrastructure, 185.000.000 à l'habitat et enfin 65.000.000 au tourisme.

Globalement les investissements productifs représentent plus de 47 % du budget. Cependant, il convient de remarquer que la charge budgétaire réelle s'avèrera, à moyen terme, moins lourde qu'il ne pourrait sembler à première vue, car le budget manifeste une nette préférence pour les modes de financement à titre temporaire (sur les 6.737.000.000 DA prévus, 2.452.000.000 seulement constituent des dépenses à titre définitif) (1).

Il n'en demeure pas moins que le problème des ressources se pose avec acuité et que l'ordonnance portant loi de finances pour 1970 s'est longuement efforcée de le résoudre.

B. — Les ressources.

Le problème du financement des dépenses publiques s'avère d'autant plus délicat que la consommation intégrale des crédits est, on l'a vu, vivement encouragée et stimulée (art. 14).

Le budget pour 1970 prévoit donc, outre les recettes budgétaires proprement dites, une série de mesures destinées à garantir au Trésor des liquidités suffisantes pour faire face à ses charges.

1. Le montant global des recettes budgétaires définitives s'élève pour 1970 à 6.283.700 000 DA (contre 5.340.000 pour 1969 et 4.530.000.000 pour 1968).

Très significative apparaît d'abord la participation du secteur de l'Etat (2) : elle enregistre au cours des années une augmentation très

(1) Sans se disimuler d'ailleurs qu'il incombera au Trésor d'assumer cette charge.

(2) cf : Révolution Africaine loc. cit. « Cet effort..... bien que très récent..... n'a pas moins été érigé en tradition puisqu'il constitue l'une des ressources sûres du budget aux côtés de celles provenant du pétrole et des impôts, cette dernière ayant atteint un plafond qui ne saurait être dépassé ».

rapide : de 340.000.000 DA en 1968 elle passe à 970.000.000 en 1969 et atteint 1.308.700.000 en 1970 (1).

Cependant, et de manière fort classique, les ressources fiscales représentent la part la plus importante : 4.685.000.000 DA dont 1.335.000.000 DA de fiscalité pétrolière (contre en 1969, 4.128.000.000 et en 1968, 3.750.000.000 DA dont, respectivement, 1.250.000.000 et 1.000.000.000 de fiscalité pétrolière (2).

D'ailleurs, les rédacteurs du texte ont consacré des développements nombreux et précis (art. 82 à 125) à la fiscalité, de façon à la mieux organiser en attendant sa réforme générale.

Non moins classiquement, l'article 3 de l'ordonnance autorise l'Etat à se procurer des ressources sous forme d'emprunts (dont il convient de rappeler le caractère extra-budgétaire, même si par la suite, le service de la dette publique rentre dans le cadre des charges budgétaires) (3).

2. Ce qui confère surtout son originalité à la loi de finances, dans l'effort qu'elle réalise pour répondre aux besoins, c'est la recherche des moyens de Trésorerie. En effet, la préoccupation première du Trésor, c'est de disposer de liquidités tout au long de l'année. Aussi une série de dispositions vont-elles intervenir. Essentiellement, les articles 26 à 28 imposent le dépôt, dans un compte du Trésor, des fonds constitués par les dotations pour amortissements et les réserves des sociétés nationales et établissements publics à caractère industriel et commercial. Il s'agit là d'une mesure fondamentale. En effet, ces dispositions renforcent considérablement le pouvoir central en matière financière, et, même très décentralisée, l'entreprise publique, tout comme les collectivités locales, ne disposera pas d'un trésor autonome. En fait, les établissements visés par les articles mentionnés sont appelés à jouer le rôle de correspondants du Trésor.

Néanmoins, de tels efforts s'avèrent insuffisants, du moins à court terme, pour résoudre totalement le problème. En effet, le budget pour 1970 a été établi en déséquilibre. Certes, ce déséquilibre est beaucoup moins important que celui de l'année précédente (1.016.000.000 DA en 1969 contre 615.300.000 DA pour 1970) mais ces chiffres ne rendent pas compte de la situation réelle du Trésor dont le découvert s'aggrave de façon constante : de 2.070.000.000 en 1968 il est passé à 2.559.600.000 DA en 1969 pour monter à 3.373.300.000 DA en 1970.

(1) cf. Etat annexé D où figurent les différentes contributions par secteurs.

(2) Les chiffres ci-dessus mentionnés représentent des montants prévisionnels, les recettes réellement encaissées étant jusqu'à présent demeurées en deçà (75 % en moyenne des prévisions).

(3) On sait que l'endettement extérieur de l'Algérie atteint à l'heure actuelle environ 3 milliards de dinars (montant net, le montant brut étant de 4 milliards). Par ailleurs il est prévu pour financer les importations exigées par le Plan 8 milliards d'emprunts et de crédits fournisseurs (cf. Le Monde 17-2-1970 article de Ph. Simonnot).

Aussi pour gagner le pari qu'est la politique de développement, le budget doit-il se faire en même temps l'instrument d'une politique d'austérité.

II. Le budget pour 1970 : instrument d'une politique d'austérité.

Une telle politique sera poursuivie sur deux plans ; d'une part, le législateur a voulu introduire plus de rigueur dans l'utilisation même des deniers publics en limitant certaines dépenses, d'autre part, « la nécessité impérieuse » d'un contrôle financier a été affirmée avec vigueur, à plusieurs reprises (1) au point qu'à pu être annoncé « l'avènement de l'ère de la rigueur financière qui devra enrayer la gabegie et mettre un terme à la dilapidation des deniers publics » (2).

A. — La limitation des dépenses.

Le budget pour 1970 la prône aussi bien pour les dépenses publiques que pour les dépenses privées.

« L'Etat... a tenu à procéder à son auto-contrôle en conformant son train de vie, à la politique d'austérité, accentuant ainsi considérablement la tendance générale dans ce sens, du fait du volume de ses masses budgétaires. Cette manifestation positive peut être relevée dans la ventilation du budget de fonctionnement 1970 » (3).

En effet, le taux de progression des dépenses de fonctionnement marque un certain ralentissement ; de 10 % environ de 1968 à 1969, il est passé à 7 % de 1969 à 1970 (4). D'une façon générale, on peut dire que seuls les crédits alloués au Ministère de l'Education Nationale enregistrent une augmentation importante (de 850.000.000 DA en 1969 à 1.980.000.000 DA en 1970) conséquence, elle aussi, des équipements effectués au cours d'années antérieures. Pour les autres Ministères, les variations demeurent relativement faibles.

Par exemple, pour le Ministère de la Justice, les crédits sont passés de :

45.007.300 DA en 1967
49.000.000 DA en 1968
55.000.000 DA en 1969
58.832.000 DA en 1970

(1) cf en particulier, la réunion, une semaine après l'adoption de l'ordonnance portant Loi de Finances, de l'ensemble des contrôleurs financiers autour du Président Boumédiène.

(2) cf. Révolution Africaine : loc. cit.

(3) idem.

(4) Un tel taux pourrait néanmoins surprendre si l'on négligeait le fait que les dépenses de fonctionnement subissent ainsi la conséquence normale d'investissements d'infra-structure précédemment réalisés.

Pour le Ministère des Finances :

109.425.000 DA en 1967

119.425.000 DA en 1968

134.605.000 DA en 1969

138.179 000 DA en 1970

Pour le Ministère de la Santé Publique :

280.000.000 DA en 1967

287.850.000 DA en 1968

324.242.000 DA en 1969

324.431.000 DA en 1970

On peut signaler que les crédits du Ministère des Transports diminuent en valeur absolue (99.100.000 DA en 1969, 72.345.000 DA en 1970). Enfin, demeurent étonnamment stagnants les crédits du Ministère de la Défense Nationale (toujours en matière de fonctionnement) puisque depuis 1967 leur montant n'a pas changé (490.000.000 DA). Au delà même du budget, la Loi de Finances vise les dépenses des entreprises. Ainsi les articles 16 et 17 soumettent à autorisation préalable du Ministre des Finances tout recours à des financements d'origine externe (c'est-à-dire prêts de toute nature) afin de limiter l'endettement externe de l'Algérie (dont nous avons pu déjà constater l'importance). De plus les articles 29 à 36 rationalisent les modes de financement d'origine interne « dans le sens des principes de financement arrêtés dans le cadre du Plan quadriennal 1970-1973 » (art. 29). En particulier, les articles 34 et 35 prévoient des conditions restrictives à l'octroi des prêts destinés à équilibrer leur gestion en cas de déficit.

Mais non contente de réduire le train de vie de l'Etat, la Loi de Finances se préoccupe de créer les conditions favorables à la naissance d'une épargne substantielle, et ceci en limitant au maximum les dépenses de consommation privée : l'article 67 suspend les crédits à la consommation, y compris les prêts sociaux, et donc témoigne de la volonté de faire participer l'ensemble de la Nation à l'effort d'austérité. En outre, l'ordonnance favorise les activités des compagnies d'assurances (articles 68 à 74) dont on connaît la qualité d'épargnants notables. En fait, il ne s'agit là que de dispositions parceliaires, annonciatrices d'une réforme globale des secteurs bancaire, du crédit, des assurances, réforme qui permettra, sur les activités concernées, un contrôle beaucoup plus étendu.

Toutes les mesures sont en corrélation étroite avec celles qui relèvent du contrôle financier, car les unes conditionnent les autres. Cependant, les premières relèvent davantage d'une politique conjoncturelle. Certes, l'austérité est indispensable à la réalisation du plan, mais elle n'a pas en elle-même vocation permanente, les mesures de contrôle, mesures institutionnelles, jettent, elles, les bases de l'avenir.

B. — L'aménagement du contrôle financier.

Il faut d'abord préciser que les mesures prévues par l'ordonnance portant Loi de Finances sont loin de rendre compte de la totalité de l'effort entrepris en ce domaine (1).

En fait, la loi de finances organise ce contrôle essentiellement en ce qui concerne les entreprises, sociétés nationales, établissements nationaux à caractère industriel ou commercial. Il devra s'exercer tant a priori qu'a posteriori (art. 37 à 41). En particulier, l'article 39 prévoit la désignation par le Ministre des Finances et du Plan de commissaires aux comptes chargés de « s'assurer de la régularité et de la sincérité de leurs comptes et d'analyser leur situation active et passive ».

On peut également noter que la présence de capital étranger oblige l'entreprise nationale à subir des sujétions supplémentaires, par exemple, l'autorisation préalable de la commission nationale des investissements ; lors de sa création le contrôle est aménagé de manière particulièrement rigoureuse en matière de réglementation des changes (art. 44 à 66) (2).

En outre, ce contrôle se trouvera grandement facilité, toujours en ce qui concerne les entreprises nationales, par l'obligation qui leur est faite « de concentrer leurs comptes bancaires, ainsi que leurs opérations bancaires d'exploitation au niveau d'une seule banque » (art. 18) et de se soumettre, à partir du 1^{er} janvier 1971, à un plan comptable type (art. 19) (3).

*
**

De cette étude, il ressort que la portée de l'ordonnance portant Loi de Finances pour 1970 est double. Annuelle, elle l'est, certes, dans les dispositions strictement budgétaires, et de la façon la plus traditionnelle, encore qu'il soit très arbitraire d'isoler celles-ci de l'ensemble des membres à caractère économique qu'elles conditionnent ou per-

(1) Rappelons brièvement que la surveillance générale des deniers publics relève - des contrôleurs généraux des Finances chargé de la vérification financière de toute administration ou organismes public.

— des contrôleurs des Finances qui interviennent principalement au niveau du Ministère des Finances.

— des inspecteurs financiers qui vérifient sur plan la gestion des organismes dépendant du contrôle financier de l'Etat. Une cour de discipline financière est, semble-t-il, également prévue, qui sanctionnera les manquements des comptables et administrateurs. (cf. El Moudjahid 12-1-1970. Le contrôle financier dans l'économie nationale).

(2) C'est d'ailleurs dans cette partie de l'Ordonnance que se rencontrent toute une série de mesures de détail à caractère davantage pénal que financier (par ex art. 57).

(3) Certes, de telles dispositions ne se proposent pas, pour but immédiat, de faciliter le contrôle, mais, en visant à la nationalisation de sa gestion des entreprises, elles aboutissent en fait à ce résultat.

mettent. Mais parce qu'elle s'inscrit dans l'exécution du plan quadriennal et prévoit les instruments de sa réalisation d'une part, parce qu'elle jette d'autre part, les bases d'une refonte globale du droit budgétaire algérien, la véritable portée de l'ordonnance du 31 décembre 1969 se situe bien au-delà de l'année 1970.