

L'EVOLUTION DU REGIME  
DE RESPONSABILITE DES COMPTABLES  
PUBLICS, AU REGARD  
DE LA MODERNISATION DE LA GESTION  
BUDGETAIRE

---

*Djaffar ZIOUI*

*Rapporteur général chargé du Rapport annuel,  
Cour des comptes*

L'évolution du régime de responsabilité des gestionnaires, et plus particulièrement des comptables publics fait l'objet d'un intérêt particulier, aussi bien de la part des praticiens du droit financier (gestionnaires et magistrats entres autres) que des chercheurs et auteurs de la doctrine, des travaux, rencontres et colloques sont organisés en vue de cerner les retombées de cette évolution de la gestion budgétaire, dont les plus marquants sont les journées d'études, organisées à Alger par la Cour des comptes, les 12 et 13 septembre 2005 (El Aurassi), portant sur le thème de la «Loi organique sur la loi de finance (LOLF)», avec la participation de magistrats de la Cour des comptes française, et la journée d'études du 15 novembre 2006 à la salle des audiences de la Cour sur le thème du «Projet de réforme budgétaire», animée par le chargé de la réforme budgétaire au Ministère des Finances.

Etant au cœur des préoccupations des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, il va sans dire qu'un tel sujet fait l'objet d'une attention particulière, à l'effet d'en cerner les conséquences, bien qu'en Algérie, la réforme budgétaire est encore à l'état de projet.

Il est cependant utile, dès à présent, d'évoquer les idées suivantes, touchant aux retombées d'une telle réforme sur le régime de responsabilité des comptables publics, qu'il est possible d'énoncer comme suit :

## Régime de responsabilité des comptables publics : quelques rappels utiles

La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics découle du principe de séparation des ordonnateurs et comptables. Les auteurs (J. Fabre; J. Magnet...) estiment que les fonctions des comptables "sont toutes de contrôle, d'exécution et de conservation". Les négligences, auxquelles les comptables sont appelés à répondre, sont ramenées à l'inobservation de ces règles, qu'il s'agisse de non recouvrement des recettes ou d'admission des dépenses irrégulières. Les faits générateurs de cette responsabilité sont parfaitement "retraçables" (omission de recette, paiement irrégulier), si bien qu'on admet la mise en jeu de cette responsabilité à la seule constatation de ces faits générateurs; ainsi, la charge de la preuve se trouve inversée, faisant peser au comptable de prouver les diligences déployées. D'aucuns avaient estimé qu'on serait en face d'un système de présomption de responsabilité.

A ce sujet il paraît, peut être utile de rappeler que la responsabilité des comptables publics a de tout temps été régie par le principe de responsabilité personnelle et pécuniaire pour les opérations dont ils ont la charge; ce principe découle du reste des dispositions de la loi n° 90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique qui lui consacre le chapitre II. Ce régime de responsabilité qu'on pourrait considérer comme particulièrement draconien, astreint le comptable à constituer des garanties (souscription d'une assurance à titre individuelle) préalablement à son entrée en fonction, lui permettant de faire face à l'éventualité d'une mise en jeu de sa responsabilité (cf. décret exécutif n° 91-312 du 7 septembre 1991) même si, pour des raisons non encore élucidées, à ce jour, ces sûretés ne sont pas encore mises en œuvre en Algérie. Il faut encore rappeler qu'aux termes des dispositions de l'article 42 de la loi n° 90-21 du 15 août 1990, la responsabilité pécuniaire du comptable public se trouve engagée dès qu'un manquant en deniers ou valeurs est constaté, à ce propos, il convient de noter que ce régime de responsabilité se caractérise par trois distinctions, à savoir :

- \* une responsabilité personnelle et pécuniaire; sans pour autant viser la nullité des actes irréguliers ou de modifier la validité de ces actes à l'égard des débiteurs ou des créanciers;

- \* une responsabilité engagée dès la constatation des irrégularités; les comptables étant responsables des paiements faits en méconnaissance des

règlements ou du non recouvrement des créances, leur responsabilité se trouve engagée du seul fait de la constatation des paiements irréguliers ou du non recouvrement des recettes; et la dispense de responsabilité ne peut fonctionner qu'en cas de réquisition de l'ordonnateur, à l'exception des cas prévus par la loi (indisponibilité des crédits, absence de justification du service fait, caractère non libératoire du paiement, absence de visa des organes de contrôle préalable);

\* une responsabilité présumée dès la constatation des faits générateurs. Les auteurs ont précisé qu'il ne s'agit pas ici d'une responsabilité sans faute ou d'un régime de quasi-délit, mais que la faute est d'avoir irrégulièrement admis les dépenses ou de ne pas avoir déployer les diligences requises pour le recouvrement des fonds ou valeurs. Cette faute est présumée par la seule constatation de son effet, et la loi prévoit un inversement de la charge de la preuve puisque cette charge pèse sur le comptable, qui doit justifier.

L'article 83 de l'ordonnance n° 95-20 précise que " la Cour des comptes apprécie l'étendue de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public. S'il est retenu à la charge du comptable une recette non recouvrée, la Cour le met en débet ".

Cette disposition, en apparence facile à mettre en œuvre, n'est pas, pour autant, à prendre au pied de la lettre, particulièrement en matière de mise en jeu de la responsabilité des comptables à raison de non recouvrement de recettes, et ce pour diverses considérations, notamment celles qui ont trait à l'organisation du réseau de comptables.

## PARTICULARITÉS DE L' ORGANISATION DU RÉSEAU DE COMPTABLES PUBLICS ET RÉGIME DE RESPONSABILITÉ

Le réseau de comptables publics algériens est constitué de comptables de l'Etat chargés d'exécuter des opérations financières de l'Etat, des comptables chargés de l'exécution des opérations des budgets des collectivités publiques (collectivités locales, et établissements décentralisés), ainsi que les comptables des organismes publics nationaux. Cette organisation comptable, comprend celle du trésor, celle des services financiers (impôts-douanes- domaines), celle des entités locales décentralisées et des autres entités dotées de l'autonomie financière; ce réseau des comptables publics se caractérise par deux traits ambivalents : la décentralisation-autonomie, d'une part, et l'unicité, d'autre part. En effet, l'exécution des

opérations de dépenses et des recettes du budget de l'Etat ainsi que leur enregistrement comptable sont confiés à un réseau de comptables principaux et secondaires assignataires autonomes les uns des autres, qui relèvent de hiérarchies différentes, ce qui donne à cette comptabilité, de par l'organisation structurelle des services, une apparence fractionnée et autonome voire segmentée en plusieurs comptabilités. Ces comptabilités sont pourtant organisées en vue de réaliser l'unité de la comptabilité du trésor car, en définitive, toutes les écritures convergent grâce à la centralisation vers un agent unique l'ACCT.

En fin de gestion l'unité de la comptabilité du Trésor est réalisée par la centralisation de toutes ces comptabilités.

La comptabilité générale du Trésor demeure régie, malgré quelques retouches par les dispositions de l'instruction générale n° 16 du 12 octobre 1968 relative au fonctionnement des comptes de la nomenclature du Trésor. Ces textes demeurent très influencés par les grandes lignes fixées par le décret n° 50-1413 du 13-11-1950 portant régime financier de l'Algérie. Cette influence est visible à travers les principes fondateurs qui caractérisent cette comptabilité qui n'ont pas changé depuis leur mise en œuvre, et qui sont :

- principe de séparation des ordonnateurs et des comptables;
- principe de séparation de la comptabilité en deniers de celle des valeurs inactives;
- principe de la partie double;
- principe de l'unicité de caisse.

Quant à la nomenclature des comptes communaux, elle est régie par l'instruction interministérielle (intérieur-finances) sur les opérations financières des communes, du 1er juillet 1971, appelée aussi " la C1 ", qui reprend, pour l'essentiel, les principes comptables en vigueur alors.

Ouvrons une parenthèse pour noter que, si les deux nomenclatures se situent dans l'optique d'une comptabilité à partie double, la " C1 " est beaucoup plus en avance par rapport à la nomenclature du Trésor (plutôt comptabilité de caisse), puisqu'elle se présente comme une comptabilité des constatations; alors que la comptabilité des régies financières est demeurée à partie simple jusqu'en 1994, où la comptabilité à partie double a été introduite. Ce désordre a fait réagir les pouvoirs publics qui ont initié une réforme globale de la comptabilité publique, en vue de la

moderniser en introduisant les règles de gestion patrimoniale et de mesure des résultats. Cependant, le projet, après plusieurs essais et tests, tarde à voir le jour.

Selon la loi n° 90-21 du 15 août 1991 relative à la comptabilité publique et le décret exécutif n° 91-313, les comptables de l'Etat sont principaux ou secondaires.

Ont la qualité de comptables principaux de l'Etat :

- l'agent comptable central du Trésor;
- le trésorier central;
- le trésorier principal;
- les trésoriers de wilaya.

Ont la qualité de comptables secondaires :

- les receveurs des impôts;
- les receveurs des domaines;
- les receveurs des douanes;
- les conservateurs fonciers.

Il convient de préciser que le réseau des comptables de l'Etat a été renforcé par le décret exécutif n° 03-40 du 19 janvier 2003 modifiant et complétant le décret n° 91-129 du 11 mai 1991 relatif à l'organisation, aux attributions et au fonctionnement des services extérieurs du Trésor qui a intégré à ce réseau les trésoriers communaux et les trésoriers des hôpitaux (trésoriers des secteurs sanitaires et des centres hospitalo-universitaires); ces comptables publics, qui étaient rattachés précédemment à la direction des impôts, dépendent désormais des trésoriers de wilaya, qui, selon l'article 4 du décret précité, assurent "l'apurement "(administratif) de leurs opérations et sont chargés du " contrôle de leurs opérations budgétaires ".

Les arrêtés du 7 septembre 2006 du ministre des finances fixent l'organisation et les attributions de la trésorerie centrale, de la trésorerie principale, des directions régionales du Trésor, des trésoreries de wilaya, des trésoreries communales et des trésoreries des secteurs sanitaires. Ces arrêtés précisent les conditions de confection et de reddition des différents comptes de gestion.

Ces dispositions nouvelles constituent un pas en avant vers un réseau de comptables **unique**.

Tous les comptables publics sont soumis aux mêmes obligations définies par des textes de portée générale dont il faut citer la loi n° 90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique déjà citée. Cependant les conditions d'exercice de leurs attributions, l'organisation et le fonctionnement de leur service sont régis par des textes particuliers. Pour les comptables supérieurs, il s'agit des textes cités plus haut.

Les comptables secondaires, constitués des receveurs des impôts, des domaines, des douanes et des conservateurs des hypothèques sont régis, chacun en ce qui les concerne par des textes particuliers qui découlent de différents codes (Code des impôts directs, de douanes, des domaines) et prescriptions contenues dans les lois de finances. Au sens de l'article 38 du décret précité, ils " demeurent responsables des opérations dont ils sont assignataires ". De ce qui précède, ils sont soumis aux mêmes obligations que les comptables principaux (obligation de reddition de leurs comptes) et répondent personnellement de leurs obligations.

Des textes particuliers organisent leurs attributions, le fonctionnement et l'organisation de leurs services :

- D.E. n° 91-60 du 23 février 1991 pour les receveurs des impôts;
- D.E. n° 91-64 du 24 mars 1991 pour les receveurs des douanes;
- D.E. n° 91-65 du 2 mars 1991 pour les receveurs des domaines et des conservateurs fonciers.

Un examen combiné de ces textes permet de relever que tout en étant responsables des opérations qu'ils effectuent, ils relèvent hiérarchiquement de leur administration propre. Les relations qu'ils entretiennent avec les comptables principaux ne prennent un sens qu'à travers la centralisation des écritures.

Avec la mise en œuvre de la comptabilité à partie double depuis 1994 au sein des régies financières et les obligations qui en découlent (par exemple la gestion directe des comptes d'imputation provisoire et l'obligation de les assainir et les apurer selon des délais et des prescriptions précises), la centralisation des écritures s'est trouvée dépourvue de la charge d'apurement et de contrôle par le comptable supérieur. Ces tâches de contrôle et d'apurement administratif relèvent de l'administration

d'origine. Cette situation a engendré des particularités qu'on peut résumer comme suit :

1. les receveurs des impôts des douanes et des domaines bien qu'ils exécutent de nombreuses opérations pour le compte du Trésor (paiement des dépenses, recouvrement des recettes) relèvent hiérarchiquement de leur direction générale (respectivement : impôts, douane et domaine). Le positionnement des comptables secondaires au sein de l'organisation interne de rattachement est de nature à limiter leur indépendance par rapport à l'ordonnateur. A ce sujet, il convient de citer le cas des domaines qui cumulent en application des prescriptions du décret n° 91-65 les fonctions de l'assiette et du recouvrement, et sont dans une position d'étroite dépendance de l'autorité hiérarchique pour certaines missions (établissement des actes, évaluation, établissement de l'assiette et du titre de recettes...); pour les receveurs des douanes, l'exercice de leurs missions sous l'autorité de l'inspecteur régional (qui détient une partie de l'autorité en matière d'assiette, les conditions de leur nomination ...) est de nature à fragiliser leur indépendance qui doit découler de la séparation de l'ordonnateur.

Les conditions de nomination par le responsable hiérarchique (et non pas le Ministre des finances ou l'autorité en charge du réseau comptable : la DGC) placent ces comptables dans une position de subordination hiérarchique, ce qui peut rendre aléatoires les contrôles qu'ils sont appelés à effectuer.

On peut citer aussi l'article 6 du décret n° 91-60 du 23 février 1991 qui place le directeur de wilaya comme chef hiérarchique du receveur (il le contrôle, il apure ses comptes et a la haute main sur le contentieux : poursuites judiciaires).

2. les pouvoirs limités en matière de voies d'exécution, de poursuites et de contentieux sont de nature à tempérer la mise en jeu de la responsabilité en matière de recouvrement dès lors que des restes à recouvrer sont constatés.

Le trésorier de wilaya, en sa qualité de comptable principal de l'Etat, centralise mensuellement les opérations des receveurs des régies financières sans que ses derniers ne relèvent de son autorité hiérarchique.

De ces particularités qui caractérisent le réseau de comptables publics, il découle des contraintes lors de la mise en jeu de la responsabilité des

comptables publics. Ces contraintes peuvent être examinées à travers deux exemples :

#### **Voies d'exécution et les poursuites :**

Pour rendre possible le recouvrement des impôts droits et taxes, les receveurs disposent en principe de moyens coercitifs et voies d'exécution, véritables moyens exorbitants de droit commun et parfois des contraintes par corps. Cependant ces moyens obéissent à une procédure, qui conditionne leur mise en œuvre effective à l'approbation de l'autorité hiérarchique, limitant ainsi les prérogatives de ces comptables.

En effet, les voies d'exécution ne relèvent pas de l'autorité unique du receveur et se trouvent partagées avec les responsables hiérarchiques; nous citerons à ce sujet les dispositions du CID (article 292 et ss) qui subordonnent toute poursuite à l'effet de contrainte à l'autorisation du directeur de wilaya des impôts; par exemple : la fermeture temporaire est proposée par le receveur et prononcée par le directeur de wilaya, de même que la vente des biens saisis.

Avec le projet de modernisation budgétaire, qu'advient-il de ces prérogatives, lorsque celles du gestionnaire de l'assiette seront plus étendues voire plus flexibles ?

#### **Appréciation de la responsabilité à raison des diligences :**

L'article 83 de l'ordonnance n° 95-20 précise que " la Cour des comptes apprécie l'étendue de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public. S'il est retenu à la charge du comptable une recette non recouvrée, la Cour le met en débet ".

Le recouvrement des recettes est une responsabilité essentielle qui pèse sur les comptables chargés des recettes. La réglementation impose des délais suivant les catégories de recettes (impôts directs, indirects, créances de l'Etat étrangères à l'impôts et au domaine ...).

A l'expiration de ces délais, les comptables doivent justifier des diligences déployées et des causes qui ont empêché le recouvrement des recettes.

C'est l'appréciation des diligences qui est délicate en raison de l'ampleur des restes à recouvrer.

Selon Mme Gisserot (Procureur général de la Cour des comptes française) dans sa conférence le 29-05-2001 à Alger, en matière de contrôle

de la Cour des comptes : " La responsabilité du comptable en matière de recettes est une **obligation de moyens** et s'apprécie au regard des diligences et moyens mis en œuvre au bon moment et de façon complète ".

Cet avis est conforté par diverses références jurisprudentielles du CE français qui reconnaît à la Cour des comptes le pouvoir d'apprécier les diligences du comptable.

L'article 35 de la loi n° 90-21 ne précise que les obligations à observer par le comptable avant la prise en charge des titres de recettes (Article 35 : avant la prise en charge des titres de recettes émis par l'ordonnateur, le comptable public est tenu de s'assurer que celui-ci est autorisé par les lois et règlements à percevoir les recettes. Il doit, en outre, contrôler la régularité, au plan matériel, des annulations des titres de recettes, des régularisations et des éléments d'imputation dont ils disposent).

Alors que l'article 44 dégage sa responsabilité en cas d'erreurs portant sur l'assiette, ou celles qui sont commises lors de la liquidation des droits et taxes.

Selon M. Francis Fabre dans " **Les grands arrêts de la jurisprudence financière** " : " Les comptables sont tenus d'effectuer des diligences pour le recouvrement des créances... dès lors que ces créances ont été portés à leur connaissance par un titre de recette ou un document non équivoque ".

Ces diligences doivent être appréciées au regard des lois et règlements en vigueur.

Il ajoute que " le comptable ne saurait être déchargé s'il n'a pas apporté la preuve de diligences adéquates, complètes et rapides ".

Ces diligences sont appréciées comme suit :

- elles doivent être adéquates : de simples lettres de rappels ne suffisent pas;
- elles doivent être complètes : les poursuites ne doivent s'arrêter qu'en cas d'opposition des débiteurs;
- elles doivent être rapides : les commandements (premiers actes des poursuites) ne doivent pas être effectués à des dates manifestement tardives.

Les difficultés de la mise en jeu de la responsabilité des comptables à raison de l'organisation du réseau de comptables publics étant déjà ce

qu'elles sont, avec les complexités et les particularités dues à l'organisation des services, quid de cette responsabilité avec la réforme budgétaire, qui pointe à l'horizon, qui aménagera des pouvoirs plus flexibles et plus étendus aux ordonnateurs?

### **Les principes essentiels de la réforme budgétaire**

Sans entrer dans les détails de la réforme budgétaire, codifiée en France par la loi organique sur les lois de finances de 2001, et mise en œuvre dès cette année, on peut en résumer les principaux axes comme suit :

- désormais les crédits budgétaires sont alloués par programme et non plus par ministère. Ces dotations, précédemment alloués par chapitre spécialisant la dépense par nature et par destination, sont désormais regroupées dans un ensemble cohérent d'actions relevant d'un gestionnaire, offrant ainsi la souplesse de gestion nécessaire. Cette approche suppose une redistribution et une réorganisation des pouvoirs des gestionnaires (ordonnateurs et comptables) ainsi qu'une refonte des tâches de contrôle de chacun. Ceci entraîne évidemment une refondation du régime de responsabilité, comme corollaire de l'étendue des pouvoirs de décision en matière budgétaire (fixation des choix budgétaires -étendue du pouvoir de décision en matière d'orientation-réorientation des crédits...);

- l'allocation des crédits budgétaires est conditionnée par la fixation d'objectifs à atteindre et des résultats à concrétiser. Ce nouveau système s'articule autour de la détermination d'indicateurs de gestion, désagrégés par services et fixés par des rapports de contractualisation. La conséquence est que chaque gestionnaire s'engage, en contrepartie des allocations qui lui sont confiées, à atteindre les indicateurs fixés.

Ce système implique une nouvelle approche de l'échelle et de la consistance d'évaluation désormais basée sur les performances, alors que l'organisation précédente privilégiait plutôt le respect de la régularité et la conformité aux règlements. Il en résulte une redéfinition du contenu du régime de responsabilité.

### *Evolution des contrôles du comptable à la lumière des pouvoirs étendus de l'ordonnateur prévus par la réforme budgétaire*

Avec les modernisations de la gestion publique, qui prévoient des allègements conséquents des contrôles sur les ordonnateurs du fait de la flexibilité qu'on a aménagé à leur profit du fait de la nouvelle vision de la

dépense publique supposant une culture de résultats et des performances, la notion de responsabilité, telle qu'elle est perçue jusque là, apparaît désormais comme **inapte** à apporter les solutions idoines dans beaucoup de cas de défaillances des diligences. Le comptable public ne dispose plus, en effet, de l'étendue des contrôles qu'on lui reconnaissait dans l'ancien système, qui faisait de lui un véritable verrou, avant l'admission de la dépense; il pouvait, à ce titre rejeter une dépense qu'il estimait non conforme aux règles établies. A ce sujet il paraît bien à propos de relever la pertinence de l'intervention de Mme Gisserot, Procureur général près la Cour des comptes française, qui faisait remarquer au colloque du Conseil économique et social " Finances publiques et Responsabilité : l'autre réforme ", organisé à Paris en 2005, que "le débet s'avère inadapté pour répondre à l'évolution du rôle du comptable public dans le domaine de la fonction de contrôle de la dépense publique sous l'effet de l'allègement des justifications exigées... "elle ajoute" la légitimité du débet... risque de perdre toute signification dès lors que les contrôles des comptables porteront davantage sur des systèmes, des procédures, l'audit des contrôles internes, que sur des opérations individuelles ".

Partant de l'imbrication des fonctions d'ordonnateurs et de comptables, désormais effective avec la modernisation de la gestion budgétaire, la Cour des comptes française a déjà ouvert la voie à une réflexion sur des aménagements à introduire sur cette notion. Cette réflexion visait à mettre la lumière sur l'in équité et l'obsolescence du régime de responsabilité consistant à cantonner le débet aux défaillances ayant provoqué un manquant et proposant une sorte de responsabilité commune ou partagée entre les gestionnaires.

Dans une note conjointe du Premier Président et du Procureur général de la Cour des comptes française datée du 29 novembre 1999, une suggestion a déjà été présentée en vue de certains aménagements relatifs au régime de responsabilités des comptables. Ces aménagements portent principalement sur :

- la distinction à introduire entre **payements indus** et **payements seulement irréguliers**; ces derniers cesseraient d'engager la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables, mais restent toutefois sanctionnées par une amende disciplinaire infligée par la Cour; les dépenses indûment payées, par contre, continueraient d'être sanctionnées par la mise en débet " aboutissant à la réparation du préjudice subi par l'organisme public;

- l'aménagement des conditions dans lesquelles intervient l'allègement éventuel de la responsabilité pécuniaire du comptable en permettant au juge des comptes d'apprécier les circonstances de force majeure pouvant motiver une décharge de responsabilité;

- la remise gracieuse : afin d'éviter que la procédure de remise gracieuse, qui relève du ministre des finances, ne vide le débet de sa substance, la Cour des comptes propose que son avis soit sollicité préalablement.

### **Comment a évolué cette question en Algérie ?**

Si on doit tenter une approche comparée avec notre système, on ne peut s'empêcher d'avoir à l'esprit certaines dispositions de la loi n° 80-05 du 1er mars 1980 relative à l'exercice de la fonction de contrôle par la Cour des comptes, aujourd'hui abrogées.

En effet, ce dispositif prévoyait :

- le pouvoir d'appréciation reconnu à la Cour de distinguer " les conditions particulières dans lesquelles s'est produit le déficit ou le manquant "; ce pouvoir prévu par l'article n° 44-2 de la loi n° 80-05, était utile pour effectuer les nécessaires distinctions entre les irrégularités qui pouvaient être décelées n'existe plus formellement dans l'ordonnance n° 95-20 en vigueur;

- le pouvoir de prononcer des allègements, y compris la décharge totale de responsabilité dans les cas de force majeure, si les comptables pouvaient justifier qu'ils n'ont commis ni faute, ni négligence dans l'exercice de leur fonction. Cette disposition était plus explicite et mieux formulée par l'article n° 44-3 de la loi n° 80-05 abrogée, comparée à l'article 82 de l'ordonnance n° 95-20 en vigueur.

A ce titre, il convient de préciser que les articles 8 et 9 du décret exécutif n° 91-312 du 7 septembre 1991, fixant les conditions de mise en jeu de la responsabilité des comptables publics, prévoient la possibilité, pour ces derniers d'obtenir une décharge partielle de cette responsabilité en adressant une demande " devant la Cour des comptes ". Cependant, ces dispositions réglementaires renvoient à l'article 68 de la loi n° 90-32 qui est aujourd'hui abrogée, jetant ainsi le trouble dans les esprits quant à la valeur juridique de ces deux dispositions;

- le pouvoir d'appréciation des débet administratifs prononcés par le ministre des finances, relevait de la Cour des comptes qui avait pouvoir

d'examiner les recours des comptables (article 45 de la loi n° 80-05 abrogée). Ce pouvoir n'est plus de son ressort avec l'ordonnance n° 95-20;

- la possibilité d'infliger une amende à l'encontre d'un gestionnaire, qui " sans outrepasser les mesures légales ou réglementaires a provoqué une perte ou un manque à gagner substantiel au service dont il a la charge " (article 49 de la loi n° 80-05 abrogée). Tous ces instruments, abrogés par la loi n° 90-32 du 04 décembre 1990 relative à l'organisation et au fonctionnement de la Cour des comptes, aujourd'hui elle-même abrogée par l'ordonnance n° 95-20 du 17 juillet 1995 relative à la Cour des comptes, mériteraient d'être ré- appréhendés et appréciés au regard de leur mérite et de l'opportunité qu'ils peuvent apporter à l'évolution du régime de responsabilité. Une réflexion, tendant à leur adaptation serait la bienvenue.

### Mesures préparatrices à prendre dès à présent

A la lumière de toutes ces questions, il paraît utile de se pencher sur deux points qu'il est possible de considérer comme essentiels, qu'il convient de prendre en urgence, étant donné leur lien de connexité, qui ne manqueront pas de se répercuter sur le régime de responsabilité des gestionnaires, et à fortiori, sur celle des comptables publics :

- la reddition des comptes;
- l'appréciation des indicateurs de gestion.

#### *1 - la reddition des comptes*

Les professionnels de l'audit savent que l'efficacité du contrôle, dépend étroitement de la qualité de la reddition des comptes des justiciables. En effet, si ces comptes sont déposés après avoir été mis en examen par une autorité habilitée qui les examine, et s'assure que ces comptes obéissent aux règles de forme et de fonds avant leur dépôt au greffe de la Cour des comptes, il va sans dire que les travaux de vérification s'en trouvent largement facilités, d'où un gain de temps énorme. Les rapporteurs seraient soulagés des vérifications préliminaires, fastidieuses et coûteuses en temps de contrôle ; de même que les services concernés de la Cour seraient allégés des contraintes du travail besogneux du suivi de la reddition des comptes, fort coûteux en temps de travail destiné à l'exploitation des réquisitions formulées par le ministère public, et dont le suivi est très contraignant.

D'un autre côté, la forme de présentation et de reddition des comptes apparaît comme en décalage avec les exigences de la nouvelle optique budgétaire. En effet, partant des nouveaux impératifs induits par la réforme budgétaire, inscrits sous l'optique de la recherche des **résultats** et des **performances**, il est clair que continuer à demander aux gestionnaires, ordonnateurs ou comptables, de faire reddition de leurs comptes dans la forme actuelle du compte administratif ou du compte de gestion, n'aura plus aucun sens. En effet, ces documents, tels qu'ils se présentent actuellement (état des crédits alloués et consommés, par chapitre) sont loin de constituer une base de contrôle des résultats d'une gestion ou rendre compte de l'efficacité de sa gestion, et des performances que les gestionnaires sont censés atteindre.

C'est pourquoi, pour se préparer correctement, il est indispensable, peut-être, dès à présent, que la Cour des comptes se penche sur les instruments nécessaires de reddition de comptes des ordonnateurs et des comptables, en réfléchissant et en multipliant les débats afin de trouver les meilleures formules.

Aussi, dans cette perspective, n'est-il pas judicieux, de demander aux gestionnaires d'accompagner leur compte au titre de la reddition des comptes des instruments permettant à la Cour de se faire une idée des résultats ? Ces documents pourraient être par exemple :

- le programme d'actions ou d'activités annuelles du service ou de l'établissement;
- le programme budgétaire de dépenses qu'il soutend;
- le rapport annuel de gestion ou d'activités qui résume les conditions d'exécution des crédits budgétaires, le degré d'atteinte des objectifs tracés, les performances réalisées et l'appréciation des problèmes rencontrés.

En ce qui concerne les dépenses d'équipement, il faut bien convenir que le bordereau sommaire ou l'état des dépenses tenant lieu de compte administratif ne suffisent pas à rendre compte des opérations programmées, leurs buts et objectifs et les difficultés rencontrées par les gestionnaires de sorte à apprécier l'étendue de leur responsabilité. A ce titre, il serait plus indiqué de demander aux gestionnaires d'accompagner les états de dépenses de documents synthétiques retraçant les prévisions de dépenses, les objectifs attendus, les dépenses réalisées, ainsi qu'un résumé des difficultés rencontrées. Ces documents peuvent permettre d'appréhender les choix budgétaires pour les mesurer aux résultats.

Grâce à ces documents, la Cour peut se doter d'instruments à même de préparer les gestionnaires à l'évaluation des performances et les résultats de leur gestion.

Il convient de faire remarquer que la loi de finances pour 2001 a déjà prévu, pour chaque compte d'affectation spécial, qui constituent des programmes publics (PNDA...), l'établissement d'un programme d'action précisant les objectifs à atteindre quantifiés et, incluant des délais de réalisation à atteindre, d'une nomenclature des dépenses et un système d'évaluation; cette opportunité n'a pas constitué pour autant une occasion de prévoir des modalités conformes de reddition de comptes des gestionnaires chargés d'appliquer ces programmes, car continuer à se suffire de la forme de présentation actuelle des comptes administratifs s'avèrerait obsolète, du fait qu'elle ne permet pas un contrôle de l'efficacité et des résultats pour ces programmes.

La Cour des comptes devrait saisir cette opportunité pour initier une forme plus adaptée de reddition de comptes de ces programmes, pour ensuite l'étendre à toutes les gestions.

## *2 - les contrats de performance et les indicateurs de gestion*

L'approche basée sur la gestion par résultats implique la détermination préalable d'indicateurs de gestion. On voit, de par le monde, une mobilisation générale des services étatiques tendant à insérer la gestion de tous les services, sans exclusive, dans cette perspective. Ainsi, on demande, par exemple aux opérateurs et acteurs de la dépense publique des services chargés de l'enseignement scolaire de déterminer avec précision les coûts des services et d'en mesurer l'efficacité, à travers des normes (taux de réussite des élèves, coût du redoublement ...) et de suivre le rapport coût/avantage de chaque établissement scolaire.

Pour les services judiciaires, les indicateurs paraissent liés au délai moyen de jugement des affaires, au taux d'annulation des décisions juridictionnelles suite aux recours en appel ou en cassation nombre d'affaires réglées par magistrats, à la charge relevant d'un greffier... .

Tout ceci entraîne une réorganisation de l'ensemble des services de telle manière à organiser la responsabilité des opérateurs et acteurs de la dépense publique et permettre, ainsi, l'imputabilité de la responsabilité. Compte tenu de l'importance de cette question et de son incidence sur la mise en œuvre de la réforme budgétaire, il est nécessaire d'initier sans

tarder un débat élargi sur cette question pour préparer correctement les différents intervenants.

## REGIMES DE RESPONSABILITE JURIDICTIONNELLE ET SYSTEME ANGLO-SAXON

La culture anglo-saxonne a tendance à faire intrusion dans presque tous les domaines de la vie, surtout économique, où elle fait étalage de ses mérites en matière de résultats et de performances. La mondialisation aidant, et les regroupements régionaux et continentaux impliquant une sorte de mise à niveau et une cohérence des législations, font que certaines règles nationales ont tendance à être supplantées par les normes communautaires. C'est ainsi que, progressivement, sous prétexte de performance, les modèles nationaux conçus sur des valeurs qui ne privilégient pas nécessairement la rentabilité, la performance et le résultat, voient le glas sonner. Certaines règles liées à des systèmes cohérents, telle que la mise en jeu de la responsabilité juridictionnelle, de conception " latine ", peuvent-elles cohabiter avec des règles anglo-saxonnes qui viennent s'y greffer ? Opter pour le modèle d'organisation du contrôle et d'audit anglo-saxon, oblige-t-il à adopter obligatoirement les règles régissant l'administration de la sanction anglo-saxonne?

Le dispositif de mise en jeu de la responsabilité juridictionnelle du comptable public par un débet et de l'ordonnateur par l'amende, constitue une singularité de certains systèmes de droit financier européen, africain et d'Amérique latine.

Il faut bien avoir à l'esprit que les systèmes anglo-saxons d'audit prévoient de confier aux tribunaux la prérogative de sanctionner; du reste, ces dispositifs pénaux (notamment américains) comportent une panoplie de règles punitives d'ordre financier. En effet, ces sanctions ne se limitent pas uniquement aux peines privatives de liberté, assorties de peines accessoires financières, mais constituent en soi de véritables peines -sanction. A ce sujet, cette particularité qui distingue le système anglo-saxon, est généralement illustrée par la doctrine qui cite le système en vigueur dans certains États des USA dit de " dommages- intérêts punitifs " ou " dommages -intérêts exemplaires " ou encore " dommages -intérêts triples " qui comportent l'idée de répression, de dissuasion qui s'incorpore à l'idée de réparation. Sans oublier l'étendue des compétences du ministère public anglo-saxon, dans toutes les phases de la procédure, et plus particulièrement lors de la phase "pré-instance" où il dispose des

pouvoirs de négociation avec la défense et le prévenu, dont le plus important porte sur la culpabilité avec l'objectif d'éviter au budget de l'Etat des frais de justice et réaliser des économies, si le prévenu plaide coupable.

En résumé, le système pénal anglo-saxon est bâti sur une logique cohérente. On ne peut, à mon sens, prendre certains dispositifs et en occulter d'autres, au risque d'amalgamer un édifice incohérent susceptible de provoquer des bouleversements.

Ainsi, si le choix consiste à opter pour le recours aux tribunaux, comme en système anglo-saxon, pour la sanction de l'acte de gestion, il convient, dans un souci de cohérence absolument réformer le dispositif pénal " latin " pour en faire un tout cohérent en y déplaçant tous les instruments de droit financier vers le dispositif.

D'un autre côté, la tendance du "tout anglo-saxon" peut faire craindre que la mise en jeu de la responsabilité juridictionnelle ne s'efface au profit de la juridiction pénale. En Algérie, cette problématique se pose autrement vu sa complexité. En effet, le code pénal algérien de 1966, en partie inspiré du code pénal français mais aussi très fortement marqué par les théories pénalistes à caractère socialiste des années 1970 qui visaient la protection de l'Etat contre les crimes économiques et autres atteintes à l'économie nationale, contenait ainsi des dispositions coercitives d'ordre économique.

Avec l'ouverture du pays vers l'économie de marché, depuis une décennie, un effort particulier, inverse, tendant à **dépénaliser les fautes de gestion**, est perceptible. A ce titre, il faut citer :

- la réforme du code des douanes qui a aménagé des solutions transactionnelles, d'ordre financier, dans les cas d'infractions douanières autres que les prohibitions ou contrebande;
- les aménagements permettant au ministre des finances de transiger dans les cas d'infraction à la législation des changes;
- les aménagements du titre 3 du code pénal portant sur les atteintes au bon fonctionnement de l'économie nationale, et plus particulièrement l'abrogation du fameux article 421 qui incriminait la faute de gestion... .

L'effort actuel du législateur consiste donc à dépouiller la juridiction pénale des questions à caractère financier. C'est un effort qu'il faut encourager.

Mais si les solutions du droit financier, conçues à l'origine pour traiter les irrégularités financières relatives à l'indiscipline budgétaire et financières, ne s'adaptent pas très rapidement au nouveau contexte, il y'a fort à craindre que le législateur ne se retourne vers la solution répressive pénale, plus à même de contenter l'opinion publique, particulièrement à la suite de l'ampleur des malversations et des scandales financiers qui ont touché l'argent public. On pourrait alors assister à un effacement progressif des instruments du droit financier, mis en place laborieusement depuis de longues années, supplanté par le droit pénal.

Tout compte fait, bien que paraissant quelque peu archaïque, le système régissant la comptabilité publique présente l'avantage d'exister, de fonctionner correctement, avec cette certitude de régler les questions complexes de la comptabilité publique (régime de responsabilité sans faute-responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics-responsabilité portée devant des juridictions financières –procédures juridictionnelles d'apurement des comptes ...); bref un système cohérent qui continue de contribuer à la pérennité de l'Etat. Il convient, dès lors, d'aller très vite aux adaptations nécessaires pour permettre à ce système de continuer à répondre efficacement aux réalités du nouveau contexte.

La volonté souveraine du législateur algérien de "reconduire la législation antérieure à l'indépendance du pays sauf dans ses dispositions contraires à la souveraineté nationale " (loi 1962), guidée sans doute par le souci de pragmatisme et de réalisme, évitant ainsi au pays un vide juridique a concerné avant tout l'organisation budgétaire, du Trésor public et l'ensemble des règles régissant la comptabilité publique. L'algérianisation des textes en 1975 s'est largement inspirée de ces normes. Ces normes doivent subir une adaptation à la lumière de la réalité d'aujourd'hui, mais les réformes que cela suppose ne doivent pas résulter d'un mimétisme, ou d'un " effet de mode ", sans ancrage avec la réalité locale, avec le risque de donner l'illusion de solutions; les désordres qui en découleraient peuvent en coûter pour toute la société.