

Chapitre 3. Le budget de l'Etat et la loi de finance

Section 1. Le budget de l'Etat

Les règles budgétaires (ou le budget) ont pour objet d'encadrer le pouvoir de décision des autorités financières publiques en les soumettant à un budget dont elles fixent la périodicité, la présentation et parfois l'équilibre.

1.1. La notion du budget et ses caractéristiques

Le budget est le document dans lequel sont prévues et autorisées les ressources et les charges des organismes publics. Il revêt donc deux caractères principaux : c'est un acte de prévision et c'est un acte d'autorisation.

1.1.1. Acte de prévision : Le budget traduit les prévisions budgétaires en matière de recettes pour une période future (exemple : budget primitif pour les communes et loi de finance pour le budget de l'Etat). Il se distingue des documents rétrospectifs, généralement appelés comptes (exemple : compte de gestion, compte administratif) qui traduisent l'activité financière réelle.

1.1.2. Acte de d'autorisation : Il s'agit de l'exécution des dépenses publiques. Il est donné par l'autorité délibérante (APN, assemblée populaire communale) à l'autorité exécutive (gouvernement, administration) ou plus généralement, par l'autorité politique à l'autorité administrative.

1.2. Les principes du budget

La présentation du budget obéit à cinq principes, dont la combinaison a pour objectif de permettre un contrôle aisé à la fois de l'ensemble et du détail des opérations envisagées.

- Le principe de l'annualité budgétaire ;
- Le principe de l'unité budgétaire ;
- Le principe de l'universalité budgétaire ;
- Le principe de la spécialité budgétaire ;
- Le principe de sincérité budgétaire.

1.2.1. Le principe de l'annualité : Traditionnellement, les budgets publics obéissent au principe d'annualité (budget annuel). En plus des raisons politiques (contrôle parlementaire et de l'autorité budgétaire), ce principe est justifié par des considérations techniques. En effet,

l'année paraît une période raisonnable pour faire des prévisions sérieuses, des comparaisons et des rectifications en temps utile. Pour la plupart des pays, l'année budgétaire commence le premier janvier (l'année civile) mais pas pour tous (au USA le 1^{er} octobre ; en GB, Japon, Canada le 1^{er} avril ; la Suède, l'Australie le 1^{er} juillet ; etc.).

1.2.2. Le principe de l'unité budgétaire : Implique que soient satisfaites deux règles :

- **La règle de l'unicité ;**
- **La règle de la totalité.**

La règle de l'unicité budgétaire : Exige que le budget soit présenté en un seul et unique document, faute de quoi le contrôle serait inefficace, car fragmentaire.

La règle de totalité : Exige que soient prévues dans le budget toutes les recettes et toutes les charges (sauf exceptions prévues par la loi).

1.2.3. Le principe de l'universalité budgétaire : Recouvre 2 principes :

- **La règle de non compensation ;**
- **La règle de non affectation.**

La règle de non compensation : ou de non contraction ou encore du produit brut. Les recettes et les dépenses doivent y figurer en montant brut. Il n'y a pas de compensation entre elles. Les recettes et dépenses doivent être inscrites au budget pour leur montant intégral sans contraction entre les unes et les autres. C'est pour cela qu'on l'appelle aussi la règle du produit brut plutôt que la règle du produit net. Ainsi, cette règle interdit de soustraire certaines dépenses de certaines recettes (par exemple soustraire les frais de recouvrement du montant des impôts perçus) ou de soustraire certaines recettes de certaines dépenses (par exemple les frais d'inscriptions universitaires de l'ensemble des charges) et permet plus de transparence.

La règle de non affectation : interdit d'affecter une recette à une dépense. Toutes les recettes doivent être versées dans une caisse unique, puis on décide des dépenses sans distinction des fonds. Cette règle se justifie :

Par des impératifs de solidarité : nul ne peut prétendre à un financement particulier ;

Par des raisons financières : une recette affectée à l'avance peut dépasser les besoins de la dépense ou du bénéficiaire ;

Par le souci de préserver l'entier pouvoir de décision de l'autorité budgétaire (absence d'autorité budgétaire).

1.2.4. Le principe de la spécialité budgétaire : Impose d'indiquer avec précision le détail des opérations prévues, tous particulièrement des crédits demandés. Il s'agit de préciser le montant et la nature des opérations prévues dans le budget. Les dépenses sont présentées de manière détaillée, spécialisée par programme ou par nature. Ce qui permet de suivre l'acheminement de chaque dépense.

1.2.5. Le principe de sincérité budgétaire : Implique l'exhaustivité (de manière complète), la cohérence et l'exactitude de toutes les informations financières nécessaires pour l'élaboration d'un budget.

1.3. L'équilibre du budget : A la différence des règles précédentes, le principe de l'équilibre budgétaire ne concerne que certaines collectivités (ex : les communes). L'Etat n'a jamais été tenu d'équilibrer son budget (la loi de finance peut prévoir un déficit public).

Section 2. La loi de finance

2.1. Définition de la loi de finance : Selon la loi 84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances, la loi de finance fixe la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges financières de l'Etat. Autrement dit, une loi de finance est la traduction chiffrée du programme économique et social d'un gouvernement. De ce fait, elle détermine le montant des dépenses et des moyens financiers propres à les satisfaire.

2.2. Les catégories des lois de finances : Il existe 3 catégories de lois de finances

2.2.1. La loi de finances de l'année (Loi de finance initiale) : Elle prévoit et autorise pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat.

2.2.2. La loi de finance complémentaire ou modificative : Elle complète et modifie en cours de l'année (généralement le mois de juin) les dispositions de la loi de finance. Cette loi a pour objet d'adapter, en fonction de la conjoncture économique les dépenses et les recettes prévues. Elle rectifie, ainsi, les mesures prises par la loi de finance.

2.2.3. La loi de règlement budgétaire : Il s'agit de l'acte par lequel est rendu compte de l'exécution d'une loi de finance et de la loi de finance complémentaire de chaque exercice.

C'est un moyen de contrôle qui permet au parlement de comparer les autorisations qu'il a accordé et les opérations que le gouvernement a réellement réalisé.

2.3. Les autorités financières publiques :

➤ **Les autorités constitutionnelles**

- Le parlement : modifie et approuve la loi de finance ;
- Le gouvernement : propose la loi de finance et exécute le budget de l'Etat ;

➤ **Le ministère des finances** : politique budgétaire, réglementation, politique fiscale (collecte de l'impôt), fonction de contrôle des finances publiques (la cours des comptes).

➤ **Les collectivités locales** : les opérations financières (fiscalité et dépenses) qui se rattachent aux communes et wilayas (autorités décentralisées).

➤ **Les autorités supranationales** : exemple l'Union européenne.

➤ **Les autorités fédérales** : le cas des USA, de la Suisse, etc.→

Section 3. Elaboration du budget de l'Etat Algérien

La confection du budget est sans doute la fonction la plus difficile de l'Etat et s'organise à travers plusieurs phases

Phase 1 : Préparation du projet de Loi de Finance

Cette première phase se déroule à l'intérieur du ministère des finances et fait intervenir plusieurs directions du même ministère. Plusieurs rapports vont être préparés.

- **La direction générale des impôts prépare** un rapport sur **les recettes prévisionnelles de l'Etat**. Le ministre des finances procède à l'examinassions et à l'appréciation de ce rapport.
- **La direction générale des prévisions et des politiques** élabore un autre rapport sur les **prévisions macroéconomique**. Il s'agit du prix du pétrole, le taux de change, l'inflation.....etc. Autrement dit, les agrégats et les données à prendre en considération dans l'évaluation des recettes et des dépenses.
- **La direction du budget** élabore un rapport sur les **prévisions des dépenses à engager** durant l'année budgétaire considérée sur la base des deux rapports précédents.

Ce troisième rapport est soumis à l'examen et à l'appréciation du ministre des finances. Par la suite tous les ministères préparent leurs propositions budgétaires ainsi que les walis.

Phase 2 : Arbitrage budgétaire

La direction du budget étudie les demandes budgétaires des ministères et des walis. Des rencontres des représentants sont organisés **au mois de mai et juin** pour arbitrages. Le résultat est synthétisé dans « la note de présentation des aspects budgétaires », **avant le 30 juin**. Cette note fera objet d'un 2^{ème} arbitrage dans le conseil des ministres présidés par le **1er ministre au mois de juillet**. Ainsi, est construit l'avant projet de lois de finance, ce dernier est déposé auprès du 1^{er} ministre qui fixe la date de l'examen du projet de lois de finance.

Phase 3 : Finalisation

En aout, l'avant projet de lois de finance est soumis de nouveau au conseil des ministres, s'il est adopté il devient un projet de lois de finance qui sera déposé au bureau de l'APN avant le **30 septembre de chaque année**. La loi de finance est signée et promulguée par le président de la république **avant le 31/12 de chaque année**.