

ChapII. Les finances publiques et l'engagement gouvernemental

A) Les grands principes du droit budgétaire

Les grands principes du budget de l'Etat sont des règles relatives à la présentation et à l'exécution du budget. Ces principes sont au nombre de quatre : unité, annualité, universalité et spécialité, on en principe on introduit une cinquième ; la sincérité.

A) Le principe d'annualité

Le principe d'annualité signifie que le budget de l'État doit être voté chaque année (annualité du vote du budget et de l'autorisation de percevoir les impôts). En Algérie, l'exercice budgétaire coïncide avec l'année civile : l'exécution des dépenses et des recettes doit s'effectuer entre le 1er janvier et le 31 décembre de chaque année.

On ne rencontre pas ce principe dans tous les pays: si les budgets respectent généralement le principe d'annualité, ils peuvent néanmoins avoir des dates d'application différentes. Par exemple, la Grande-Bretagne, le Japon et le Canada font débiter l'exercice budgétaire le 1er avril, et les États-Unis, le 1er octobre.

Le vote annuel du budget de l'État a permis aux parlements d'asseoir progressivement leur autorité face aux monarques, en contrôlant régulièrement les finances de l'État. Cependant, l'usage qu'une application trop stricte du principe d'annualité pourrait nuire à la souplesse nécessaire au bon fonctionnement de l'État et à la prise en compte de la dimension pluriannuelle des finances publiques.

En effet, dans un contexte de maîtrise des finances publiques, les pouvoirs publics doivent pouvoir connaître les conséquences financières à moyen et long termes de leurs décisions pour conduire une politique budgétaire soutenable. Par ailleurs, le strict respect de l'annualité budgétaire peut provoquer des comportements dépensiers peu souhaitables. Par exemple, faute de pouvoir reporter des crédits d'une année sur l'autre, le gestionnaire peut être incité à les consommer en intégralité en fin d'année, surtout s'il risque, dans le cas contraire, de voir sa dotation diminuer l'année suivante. Dans la pratique, le principe d'annualité est donc soumis à des aménagements, destinés à concilier continuité budgétaire et souplesse de fonctionnement de l'État, comme par exemple : une période complémentaire à l'exercice budgétaire permettait de rattacher au début de l'exercice suivant certaines opérations de fin d'année effectuées dans le cadre de l'exercice qui venait de s'achever ; le principe de continuité des exercices budgétaires permet aussi, de manière encadrée, de reporter des crédits non consommés vers l'exercice suivant ; un engagement pluriannuel des dépenses d'investissement par le biais des autorisations d'engagement est également possible.

B) Le principe d'unité

Le principe d'unité recouvre deux règles :

- 1) la règle de l'unité, qui exige que le budget de l'État soit retracé dans un document unique (la loi de finances). Il s'agit ainsi d'assurer aux parlementaires une bonne lisibilité du budget, et donc, un contrôle effectif sur les finances de l'État ;
- 2) la règle de l'exhaustivité, selon laquelle la loi de finances doit prévoir et autoriser l'ensemble des recettes et des charges de l'État.

Ces deux règles ne sont pas toujours respectées de manière effective

Tout d'abord, le budget de l'État est certes articulé autour d'un document central, la loi de finances, mais celle-ci s'accompagne de très nombreuses annexes qui en développent la portée. Ensuite, la règle de l'exhaustivité est parfois respectée de manière imparfaite, des débudgétisations permettant d'extraire certaines charges du périmètre du budget de l'État en créant, par exemple, des fonds spécifiques. Enfin, l'implication croissante de l'État dans le financement des régimes sociaux conduit à multiplier les transferts de crédits entre la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale. Afin de faciliter l'analyse du budget de l'État, la loi de finances se réfère désormais à une charte de budgétisation et expose les mesures de périmètre, qui permettent d'opérer des comparaisons entre deux années à champ constant.

C) Le principe d'universalité

Le principe d'universalité, selon lequel l'ensemble des recettes couvre l'ensemble des dépenses, se décompose en deux règles :

1) La règle de non-compensation, qui interdit la compensation des dépenses et des recettes. Ainsi, il n'est pas possible de soustraire certaines dépenses de certaines recettes (par exemple, déduire les frais de recouvrement prélevés par l'État du montant des impositions), et de soustraire des recettes de certaines dépenses pour ne présenter que le solde des opérations ainsi "compensées". Il existe des dérogations applicables, par exemple, à certains comptes spéciaux. La compensation des ressources et des dépenses permettrait en effet de dissimuler certaines charges, ce qui nuirait à la lisibilité et à la sincérité du budget.

2) La règle de non-affectation, qui interdit l'affectation d'une recette à une dépense déterminée. Elle implique de verser toutes les recettes dans une caisse unique où l'origine des fonds est indéterminée. Elle permet à l'autorité budgétaire de conserver son pouvoir de décision et de gérer les fonds publics en respectant les notions de solidarité et d'unité nationales. Elle connaît toutefois quelques dérogations (ex : les budgets annexes ou les comptes d'affectation spéciale qui retracent des dépenses bénéficiant d'une affectation particulière de recettes, sous réserve qu'elles soient, par nature, en relation directe).

D) Le principe de spécialité

Le principe de spécialité impose d'indiquer précisément le montant et la nature des opérations prévues par la loi de finances, ce qui implique une nomenclature budgétaire appropriée. Les crédits sont ainsi ouverts de manière détaillée, spécialisés par programmes depuis la mise en œuvre de la loi de finances, et sont tous rattachés à une destination spécifique, qui ne doit pas être dénaturée en exécution par le Gouvernement. Le principe de spécialité vise à assurer une information suffisante pour permettre l'exercice d'un contrôle efficace sur l'exécution du budget de l'État.

E) Eventuellement, enfin Le principe de sincérité

La Loi de finances consacre un nouveau principe budgétaire celui de la sincérité. Ce principe de sincérité budgétaire, inspiré du droit comptable privé, implique l'exhaustivité, la cohérence et l'exactitude des informations financières fournies par l'État. Toutefois, son application est limitée en ce sens que leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

Conclusion

Les principes budgétaires sont des règles techniques, destinées à assurer la bonne gestion des finances publiques. Ces règles président à l'élaboration, au vote et à l'exécution de la loi de finances. A ces principes fondamentaux qui ont énoncés, on peut ajouter aussi d'autres règles qui à mon sens ne sont que des éléments de clarification. Il s'agit de : * La règle de l'autorisation préalable (ou autorisation parlementaire) qui signifie, d'une part, que la loi de finances doit être adoptée par le Parlement (Assemblée populaire nationale et Conseil de la Nation) avant le premier janvier et, d'autre part, que l'autorisation doit précéder les opérations d'exécution. *

*Des dérogations à la règle de l'autorisation préalable qui sont mises en œuvre dans le cas où la date d'adoption de la loi de finances de l'année ne permet pas l'application de ses dispositions à la date du premier janvier de l'exercice en cause, ou encore lorsque le Parlement ne s'est pas prononcé en temps utile.

*L'équilibre budgétaire signifie l'égalité entre les dépenses publiques et les ressources définitives prévues pour les financer, c'est-à-dire les ressources autres que l'emprunt, les moyens de trésorerie ou les manipulations monétaires. Ce principe qui n'est pas une nécessité juridique mais un des plus importants principes techniques du droit budgétaire, n'admet ni déficit, ni excédent. Actuellement, le principe de l'équilibre budgétaire subit une véritable entorse avec ce qu'on appelle le «découvert budgétaire» et le «déficit budgétaire». Et enfin, la séparation fonctionnelles entre les deux agents principaux qui exercent des fonctions fondamentaux dans l'exécution des finances publiques à savoir les ordonnateurs et les comptables. Principe de droit budgétaire selon lequel les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable public sont incompatibles. Cette incompatibilité s'étend également aux conjoints des ordonnateurs qui ne peuvent être, en aucun cas, leurs comptables assignataires.

Le budget de l'Etat

Le budget de l'Etat selon la législation en vigueur (la loi relative aux lois de finances), les règles inscrites dans la constitution, prend une forme de recettes et de dépenses qui ne sont que l'expression des ressources et des charges budgétaires de l'Etat. Il est inscrit dans une loi de finances qui autorise les recettes et les dépenses de l'Etat. Il existe deux méthodes classiques de prévision des recettes et des dépenses : le système de la «pénultième année». Elle consiste à inscrire comme produit probable du prochain exercice budgétaire les résultats effectifs du dernier budget exécuté. Le budget étant préparé en cours d'année pour l'année suivante, les prévisions budgétaires sont établies forfaitairement en prenant pour base les résultats du dernier exercice connu.

Les «tantièmes de majoration» constituent des corrections mathématiques au système de la «pénultième année». Dans ce système, aux recettes de la «pénultième année», on ajoute la moyenne des pourcentages d'augmentation qui se sont produits d'une année à une autre pendant les cinq années précédentes. Le système de la «pénultième année» est remplacé par une méthode plus souple appelée «évaluation directe». Cette méthode, liée à la prévision économique, se fonde à la fois sur l'évaluation des recettes et sur l'évaluation des dépenses.

Nous avons ensuite le système de l'«évaluation directe» qui est une méthode nouvelle appelée «modernisation des systèmes budgétaires» (M.S.B.). En ce qui concerne les recettes : le ministre des finances se livre à une évaluation préalable aussi précise que possible. Cette évaluation est effectuée à partir des résultats des douze mois connus et à l'aide des statistiques et des perspectives économiques. Toutefois, il convient d'y apporter des corrections, en tenant compte de l'évaluation de la matière imposable, des perspectives de recouvrement, des prévisions économiques, etc. **En ce qui concerne les dépenses** : la méthode consiste à les évaluer directement à partir des crédits précédemment ouverts (budget de l'année en cours) et des besoins exprimés par les divers départements ministériels.

A) Définition des lois de finances

Les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte, cet exercice s'étend sur une année civile. La loi de finance demeure un acte de prévision et d'autorisation périodique. La loi de finance, dans le cadre des équilibres généraux définis par les plans pluriannuels et annuels de développement économique et social fixent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges financière de l'Etat. L'autorisation parlementaire est toujours préalable à l'exécution de la loi de finance, il n'est pas possible de procéder à la perception d'une recette ou à la réalisation d'une dépense qui n'a pas été préalablement admise par la loi de finance. Les lois de finances, dans le cadre des équilibres généraux définis par les plans pluriannuels et annuels de développement économique et social fixent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges financières de l'Etat. La loi de finances, appelée couramment «budget», est la traduction chiffrée d'un programme d'action économique et sociale établi selon les indications Plan. Dans cette perspective, la loi de finances détermine le montant des dépenses et des moyens financiers propres à les satisfaire. En raison des dépenses qu'elle autorise et en raison des moyens financiers auxquels elle recourt, la loi de finances

est une loi spéciale qui occupe une place centrale au sein du vaste ensemble financier de l'Etat. Ces raisons expliquent que la loi de finances soit assujettie à des règles particulières appelées «principes budgétaires».

Les lois de finances sont groupées en trois catégories :

- la loi de finances de l'année ;
- la loi de finances complémentaire ou modificative, rectificatives ;
- la loi de règlement budgétaire.

Une brève définition de ces trois catégories de lois de finances

- La loi de finances initiale (LFI) ou loi de finances, est le budget de l'Etat proprement dit. Elle prévoit et autorise, pour chaque exercice budgétaire (correspondant à l'année civile en France), l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Elle est votée par le parlement lors de la première session parlementaire, avant le début de l'année.
- Les lois de finances rectificatives ou supplémentaires (LFR), qui viennent en cours d'année modifier et compléter les dispositifs de la LFI et doivent aussi être adoptées par le parlement. Elles ont lieu lorsqu'il y a un changement de gouvernement en cours d'année ou lorsque le gouvernement veut modifier son budget pour l'adapter aux changements de la conjoncture.
- La loi de règlement (ou exécution) arrête le montant définitif des recettes et dépenses du budget ainsi que le solde budgétaire qui en découle (excédent). Elle constate tel qu'il a été exécuté ainsi que les différences entre les résultats enregistrés et les prévisions ainsi que les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finance initiale, complétée, le cas échéant, par ses lois rectificatives.

B) Le projet de loi de finances de l'année

Le budget de l'Etat donne lieu, chaque année, à l'élaboration du projet de finances (PLF). Le gouvernement prépare le PLF et doit le déposer devant le parlement, qui peut l'amender et qui doit le voter avant le début de l'année à laquelle il se rapporte. La PLF devient loi de finances lorsqu'il est adopté pour autoriser la perception de recette et les évalue pour assurer l'équilibre du budget, compte tenu des dépenses fixées. Il comprend deux parties

1) Les recettes(ou conditions générales de L'équilibre financier. On présente Les dispositions relatives à la perception Des ressources et celles relatives à L'équilibre des ressources et des charges

2) Moyens des politiques publiques et dispositions spéciales où sont établies les autorisations budgétaires relatives aux charges à savoir les crédits des missions Les plafonds des autorisations d'emplois etc

C) La structure du budget est représentée par

Les recettes fiscales qui représentent l'essentiel des recettes de l'Etat (95%) en Algérie, quant aux recettes non fiscales de l'Etat, elles sont aussi et d'importance inégales comme par exemple les dividendes au titre des prêts internationaux et participation, les revenus des domaines publics, des droits ou de redevances, les produits de la vente de biens et service, les produits des amendes, des recettes diverses dont les prélèvements par la caisse des dépôts et consignations. Par contre les dépenses sont présentées par politiques publiques appelées missions qui peuvent être ministérielles ou interministérielles, comportant des programmes au sein desquels des actions sont définies pour atteindre des objectifs précis pour constater ensuite des résultats et faire leur évaluation.

Le montant des dépenses représente les crédits ouverts par la loi de finances, ces crédits sont constitués par des autorisations d'engagement et crédits de paiement. Les autorisations d'engagement fixent les montants des dépenses qui sont autorisées par la loi de finances de l'année, par contre les crédits de paiements sont des montants des dépenses qui peuvent être payés pendant l'année pour couvrir les engagements contractés dans des lois différentes de l'année en cours. Ces deux catégories de dépenses sont généralement différentes (sauf pour le cas des dépenses du personnel). Ces programmes font l'objet d'un engagement pendant l'année où ils sont décidés, mais ils ne font pas l'objet d'un paiement intégral pendant la même année. C'est au fil des années, pendant leur mise en œuvre progressive qu'ils donnent lieu à des paiements inscrits en crédits de paiement dans différentes lois de finances correspondant aux années où ils sont exécutés et payés. A travers, la structure des dépenses on peut qualifier la nature de l'interventionnisme étatique et les missions que l'Etat s'octroie.

Conclusion

Dans l'Etat moderne, les finances publiques jouent un double rôle, le budget acte de prévision et d'autorisation des dépenses et recettes publiques de l'année, sert d'abord à financer le fonctionnement des multiples services publics administratifs, l'Etat paie ses fonctionnaires, construit des écoles ou des facultés, acquiert du matériel pour équiper ses bureaux etc. par l'intermédiation de la loi de finances, l'Etat assure en fait la redistribution d'une partie du revenu national, par le prélèvement fiscal, il ampute plus au moins fortement les revenus des diverses catégories de la population, les sommes prélevées sont redistribuées sous forme de dépenses publiques à certains groupes sociaux : l'Etat verse une aide financière aux chômeurs, des bourses aux étudiants. Donc le budget de l'Etat remplit une triple fonction : financer le fonctionnement des services publics (rôle ancien), réduire les inégalités de richesses, régulariser la croissance économique (rôle nouveau)

Les ressources gouvernementales.

Force est de constater que les finances publiques se distinguent des finances du secteur public. Celui-ci, en effet, englobe les entreprises publiques définies comme des entreprises dont, quel que soit leur statut (EPIC, SA, SEM), le capital est majoritairement détenu par l'État et/ou par d'autres personnes morales de droit public ou dans lesquels celles-ci disposent d'un pouvoir prépondérant de décision et de gestion. Les entreprises publiques sont exclues du périmètre des dépenses publiques.

I) Les prélèvements obligatoires, principale source de financement des administrations publiques

Les prélèvements obligatoires sont une notion de comptabilité nationale ; ils désignent tous les versements effectués par des personnes physiques ou morales aux administrations publiques afin de financer leurs dépenses. On distingue :

- les impôts,
- les cotisations sociales,
- les taxes fiscales.

Les impôts sont prélevés sur l'ensemble des contribuables et constituent un versement obligatoire et sans contrepartie aux administrations publiques et aux institutions européennes. L'impôt est la principale ressource publique dans les Etat contemporains, une grande partie de l'activité des citoyens est ainsi mise au service de la collectivité, par voie autoritaire, puisque l'impôt est un procédé de contrainte. Ils servent à financer les dépenses publiques et permettent de réguler l'activité économique. On en distingue deux types : les impôts directs, qui sont payés et supportés par la même personne, tels que l'impôt sur le revenu, et les impôts indirects, lorsque le redevable est distinct du contribuable, tels que la TVA.

On distingue des impôts les cotisations sociales, qui sont prélevées au profit des organismes de protection sociale, ainsi que les taxes fiscales, qui sont perçues au profit de l'État, des collectivités locales et des établissements publics à l'occasion de la fourniture d'un service, sans équivalence absolue entre son montant et son prix, tel que la taxe locale d'équipement. En effet, ces deux recettes donnent lieu à une contrepartie plus ou moins proportionnelle au versement du contributeur.

II) Les autres ressources de financement des administrations publiques

Les autres sources de financement des administrations publiques proviennent principalement des recettes non fiscales, des fonds de concours et de l'emprunt.

- Les **recettes non fiscales se composent des revenus du patrimoine tels que les revenus du domaine de l'État**, des revenus des activités industrielles et commerciales, et des rémunérations pour services rendus, telles que la redevance audiovisuelle.
- Les fonds de concours sont des dons ou legs versés à l'État par des personnes publiques ou privées, pour concourir avec lui à certaines dépenses et conformément aux intentions de la partie versante. La Loi des finances prévoit que leur montant est évaluatif au sein des lois de finances.
- L'emprunt constitue l'une des ressources majeures des administrations publiques. En effet, depuis plus de trente ans, le budget est voté en déséquilibre du fait de dépenses supérieures aux recettes. L'État emprunte ainsi chaque année sur les marchés financiers par l'intermédiaire des emprunts obligataire gouvernementaux pour d'une part financer la dette arrivée à échéance et d'autre part émettre de nouveaux emprunts permettant de financer le déficit du budget général.

III) Le fait générateur de l'impôt

Le fait générateur peut être une règle relative à l'assiette de l'impôt. Ainsi, le fait générateur de l'impôt est l'acte juridique ou l'événement qui fait naître une dette fiscale. Le fait générateur peut aussi correspondre juridiquement au fait, matériel ou non, qui engage la responsabilité contractuelle ou délictuelle d'une personne. Le fait par lequel sont réalisées les conditions légales nécessaires pour l'exigibilité de la taxe ».

IV) Distinction entre impôt Direct et indirect

La distinction entre les impôts directs et indirects est sans doute la plus importante parmi les différentes classifications envisageables, ne serait-ce que parce qu'elle a des incidences opérationnelles. Pourtant, c'est une des distinctions les plus complexes à caractériser.

On perçoit aisément que **l'impôt sur le revenu est le modèle type de l'impôt direct**, car il est établi et collecté sur la base d'un avis d'imposition adressé à chaque contribuable ; **la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est le modèle de l'impôt indirect**, qui n'est pas acquitté auprès du Trésor public directement par le contribuable qui en supporte le coût : le critère serait donc celui de l'existence d'un rôle d'imposition, qui serait le marqueur des impositions directes.

Malheureusement, si le critère est théoriquement bon, il ne correspond pas à la réalité : l'impôt sur les sociétés étant auto-liquidé par les entreprises au moment où elles s'en acquittent, on devrait conclure qu'il s'agit d'un impôt indirect ; pourtant il s'agit d'un impôt direct, qui, comme l'impôt sur le revenu, est payé directement par le contribuable redevable.

On considère qu'**un impôt direct est un impôt pour lequel il y a identité entre l'assujetti** (celui qui doit d'après les textes s'acquitter de l'impôt) **et le redevable** (celui qui est en dette par rapport au fisc et qui supporte le coût du paiement).

S'agissant de l'impôt sur le revenu, de la contribution sociale généralisée ou encore de l'impôt sur les sociétés, c'est le redevable (la personne bénéficiaire des revenus ou des bénéfices) qui est assujetti au paiement : ce sont donc des impôts directs.

S'agissant de la TVA ou des droits de mutation à titre onéreux (dus à raison de l'acquisition d'un immeuble par exemple), l'assujetti (le commerçant ou le notaire) n'est évidemment que le redevable légal, le redevable effectif qui supporte la charge de l'impôt étant une tierce personne (le client ou l'acquéreur de l'immeuble) : ce sont des impôts indirects.

C'est donc la notion d'incidence fiscale, permettant d'**analyser sur qui, en dernière instance, pèse la charge d'un impôt** qui permet de déterminer s'il est direct ou indirect

Impôts directs

- Impôt sur le revenu
- Impôt sur les sociétés
- Impôt de solidarité sur la fortune
- Taxe d'habitation, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, redevance audiovisuelle
- Contribution sociale généralisée

Impôts indirects

TVA, droits de succession, droit de douane, droit d'accise

La dissociation entre fiscalité directe et indirecte est fondée sur le mode de recouvrement de l'impôt. Dans le cas de l'impôt direct, le contribuable reçoit un avis d'imposition qui indique nettement la somme qu'il doit acquitter à l'administration. Ce type d'impôt est adressé nominativement au débiteur et sa collecte se fait par émission de rôle. Il concerne en général les personnes physiques, comme les ménages ou les entrepreneurs individuels. La taxation porte sur le revenu, le capital ou les possessions durables. Parfois, la personne assujettie au paiement de l'impôt et qui doit le remettre au Trésor public est distincte de la personne qui supporte le coût de la facture fiscale. Autrement dit, on note l'existence d'un intermédiaire qui collecte l'argent de l'Etat. Dans ces circonstances, on parle d'impôt indirect. Le recouvrement intervient au cours d'opérations exceptionnelles, comme l'achat d'un produit ou l'utilisation d'un bien d'équipement public, et ne dépend pas de la personne contribuable.

Conclusion

La structure des recettes budgétaires montre bien la vulnérabilité des finances publiques à d'éventuels « chocs » externes. Sur la base d'encaissements, cette structure est comme suit pour un ensemble d'année est composée de:

*68.7% au titre de fiscalité pétrolière ;

*26.4% au titre de la fiscalité ordinaire ;

*4.9% au titre des recettes non fiscales.

