

Conduite et Efficacité de la Politique Budgétaire en Algérie (1967 – 2014)

AMANI Ismail¹LARIDJI Amine²

Résumé

La politique budgétaire a connu depuis l'indépendance plusieurs programmes et plan budgétaires avec des orientations différentes suivant la situation économique et le système politique en place. Ces programmes regroupent des mesures conjoncturelles à travers les dépenses budgétaires et des réformes structurelles. Ainsi, l'étude démontre que la première période, dite d'industrialisation, a réussi à atteindre les objectifs macroéconomiques de croissance et d'emploi au détriment d'un niveau important de dette extérieure. Alors que la seconde période visait à atteindre un équilibre financier et une réorientation vers les secteurs sociaux, elle s'est vue contrainte par une situation économique et un contexte extérieur défavorable du fait de la baisse des cours des hydrocarbures. Cette situation conduisait à une crise économique dont les mesures internes n'ont pas réussi à éradiquer nécessitant la mise en place de mesures sous l'égide des institutions internationales qui ont permis de rendre la dette soutenable et réaliser un équilibre macroéconomique mais au détriment d'un coût social. Ainsi, dès la fin de cette période la politique budgétaire s'est tournée vers la stimulation de la demande et la réduction du chômage à travers des plans de relance, qui ont globalement atteint leurs objectifs du fait d'une bonne tenue des cours des hydrocarbures.

Mots-clés : politique budgétaire, Algérie, dépenses publics, réformes structurelles, dette publique

ملخص

عرفت السياسة المالية منذ الاستقلال العديد من البرامج والخطط الميزانية ذات توجهات مختلفة تبعاً للحالة الاقتصادية والنظام السياسي القائم. وتجمع هذه البرامج بين التدابير الدورية من خلال النفقات العمومية والإصلاحات الهيكلية. تبين الدراسة أن الفترة الأولى، المعروفة بفترة التصنيع، تمكنت من تحقيق الأهداف الاقتصادية الكلية من نمو وعمالة لكن على حساب مستوى كبير من الدين الخارجي. في حين كانت الفترة الثانية تهدف إلى تحقيق التوازن المالي وإعادة التوجيه نحو القطاعات الاجتماعية إلا أنها قيدت بسبب الوضع الاقتصادي الداخلي والتغيرات الخارجية الغير ملائمة وخاصة انخفاض أسعار البترول. وأدت هذه الحالة إلى أزمة اقتصادية، أخفقت الإصلاحات الداخلية في القضاء عليها، مما تطلب تنفيذ تدابير تحت رعاية المؤسسات الدولية التي سمحت بجعل الديون مستدامة وحققت توازناً للاقتصاد الكلي، ولكن على حساب تكلفة اجتماعية مهمة. وعليه، مع نهاية هذه الفترة، تحولت السياسة المالية نحو تحفيز الطلب وخفض البطالة من خلال مخطط الانعاش الاقتصادي التي حققت أهدافها عموماً بسبب الأداء الجيد لأسعار البترول.

الكلمات المفتاحية: سياسة مالية، الجزائر، نفقات عمومية، إصلاحات هيكلية، الدين العام.

¹ - Docteur en science économie Université d'Oran 2 Mohamed ben Ahmed

² - Doctorant Université de Tlemcen

Introduction

La politique budgétaire moderne date de la grande dépression du début du XX^{ème} siècle avec l'émergence des idées keynésienne comme solution pour la sortie de crise. Ainsi, la politique budgétaire est devenue l'un des outils les plus importants de la politique économique pour l'atteinte des objectifs macroéconomiques de l'état. Cependant, la portée et les instruments de cette politique font toujours débat entre les différents courants économiques entre partisans et opposants de l'interventionnisme, ainsi que des politiques plus ou moins tournées vers l'une des deux idéologies.

En ce sens la politique budgétaire en Algérie a connu au cours de son évolution plusieurs orientations budgétaires depuis son indépendance et la succession des gouvernements au pouvoir. Cependant, qu'en est-il de son efficacité au vue des objectifs qui lui ont été fixés ? Nous aborderons au cours de cet article les différentes périodes de conduite de la politique budgétaire tout en analysant leur efficacité en termes d'atteinte des objectifs. Ainsi, nous pouvons distinguer quatre grandes périodes dans la conduite de la politique budgétaire en Algérie depuis l'indépendance et jusqu'en 2015. Une première période allant de 1967 à 1979 marquée par une planification centralisée et des programmes d'investissements publics importants dont le principal objectif l'industrialisation de l'économie.

La seconde période entre 1980 et 1989 enclenche une décentralisation progressive tout en restant dans un système de planification. Cette dernière est aussi marquée par une réorientation de la politique budgétaire en faveur d'un équilibre macroéconomique et une meilleure équité sociale. Cependant, cette période survient suite à choc pétrolier important dont découle des fluctuations importantes des cours des hydrocarbures.

Finalement, à partir de 1990 et le déclenchement d'une crise de la dette souveraine en Algérie, le système économique commence une transition vers une économie de marché modifiant la conduite de la politique budgétaire. Cette dernière n'est plus organisée en plans d'investissement périodiques mais seulement régie par des lois de finance annuelles fixant les différentes composantes et les objectifs à atteindre. Ainsi, entre 1990 et 2000 la conduite de la politique budgétaire était contrainte par les mesures initiées pour contrer la crise économique et notamment les plans de stabilisation et d'ajustement structurel à partir de 1994. A partir de 2001, plusieurs plans de relance ont été mis en place pour absorber les externalités négatives de la période précédente sur l'économie algérienne.

1. La Politique Budgétaire en Algérie entre 1967 et 1979 :

Pendant cette période, l'Algérie poursuivait une stratégie de long terme qui commence par le plan triennal 1967-1969 et les deux plans quadriennaux qui l'ont suivie ; 1970-73 et 1974-77, s'ensuivit deux années hors plan. Les résultats de cette stratégie ne devaient être visibles que vers la fin de la décennie 1970. Les objectifs fondamentaux de cette stratégie ont été définis en 1966 et réaffirmés dans la charte nationale de 1976, ils concernent notamment ;

- Un élargissement et une organisation de la base productive nationale pour atteindre le sentier de la croissance auto-entretenu et le plein emploi.
- Atteindre une indépendance économique dans le domaine du développement tout en diversifiant ses relations économiques internationales.
- Une amélioration de la répartition des revenus ; ce qui implique une répartition régionale des revenus mais aussi la réduction des inégalités entre les différentes tranches de la population.

A ces objectifs, la charte et la nouvelle constitution de Novembre 1976 ont ajouté un nouvel objectif consistant dans la démocratie économique, faisant référence notamment à une plus grande décentralisation économique au profit des assemblées des travailleurs et des assemblées populaires.

Plan Triennal 1967-69 :

Le plan triennal est conçu comme un pré-plan pour préparer le futur plan d'investissement public d'où sa qualification de plan expérimental et représente le lancement de la stratégie d'industrialisation de l'économie algérienne qui sera poursuivie dans les deux prochains plans quadriennaux. Ce plan prévoyait un investissement public total de 11 milliard DA, principalement dans les secteurs industriels, 67%, dont la majeure part est destinée aux hydrocarbures. En outre, l'agriculture ne devait bénéficier que d'une très faible part, 1%, le reste étant répartis entre les différents secteurs. D'ailleurs l'investissement public réalisé a été de 10,3 milliard DA, dont 4,75 milliard DA dans le secteur de l'industrie, atteignant presque l'objectif initial du plan. Sur la même période, les dépenses de fonctionnement ont atteint 3,6 milliard DA, composées principalement des dépenses en salaires et rémunération à hauteur de 68% alors que le service de la dette ne représentait que 4% de ces dépenses. En ce sens, le taux de couverture des dépenses courantes par les recettes ordinaires a été largement positif durant cette période avec près de 120%. Cependant, du fait des importantes dépenses d'investissement, le déficit courant a été de l'ordre de 5,7% du PIB. Pour couvrir ce dernier, il a été fait recours à l'endettement extérieur public et privé de l'ordre de 450 millions USD sur la durée du plan, de même qu'une utilisation des réserves de change détenues par la banque centrale qui ont baissé de 492 millions USD en 1966 à 410 millions USD en 1969. Ces résultats ont permis de réaliser une croissance économique de 11% par an en moyenne, poussée principalement par les exportations qui ont cru à un rythme annuel moyen de 12% du notamment à la hausse des recettes des hydrocarbures. L'investissement a aussi fortement contribué à ce niveau de croissance passant de 15% au début du plan à 28% du PIB en 1969, de même que la consommation des ménages qui a augmenté de 10% en moyenne par an. A noter, cependant, que ce plan a connu quelques retards importants dans la réalisation des investissements publics notamment dans les domaines de l'industrie de base hors hydrocarbures, les engrais et l'acier, les transports, le logement et le tourisme.

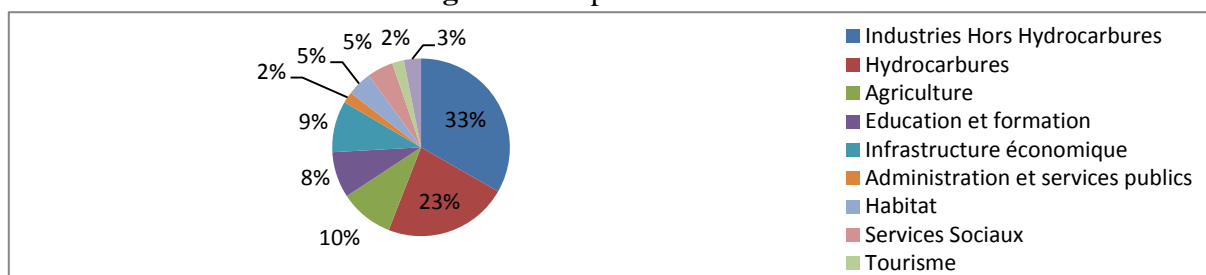
1.1. Plan Quadriennal 1970-1973:

Le plan quadriennal 1970-73 et promulgué par décret en Janvier 1970, introduisant des objectifs qualitatifs et quantitatifs ainsi que des réformes institutionnelles dans le domaine des finances publiques tout en restant dans un système de planification centralisée, de même qu'une incitation de la production locale. Les réformes institutionnelles concernent notamment les prérogatives du Secrétariat d'Etat au Plan, qui supervise tous les projets d'investissements publics, de même que les dépenses hors budget qui doivent aussi faire l'objet d'un accord de la caisse algérienne du développement (CAD) et de la banque centrale. Aussi, ce plan introduit une certaine décentralisation des entreprises d'état et autogérées, avec la publication de la charte des entreprises socialistes en 1971, qui sont désormais soumises à la législation commerciale et ont un but lucratif. Paradoxalement, ces dernières restent soumises aux accords du secrétariat au plan et vendent aux prix réglementés. Parallèlement à ces réformes, la période de ce plan inclus aussi la nationalisation des hydrocarbures en Février 1971 et la promulgation des textes concernant la révolution agraire en Novembre 1971. Pour atteindre l'objectif de rééquilibrage en faveur de la production locale, l'état suit une politique de découragement en imposant des droits de douanes ainsi que des impôts

indirects importants sur ces produits. Ce plan prévoyait aussi une fixation des importations, monopole de l'état, en fonction des besoins de l'industrie et n'autorise le recours à ces dernières que si la production locale est de 20% plus chère et n'inclus pas une part importante de capital humain.

Ce plan prévoyait des investissements publics de l'ordre de 27,7 milliard DA en quatre ans, dont l'industrie occupe toujours la majeure part avec 30% alors que la part des hydrocarbures à baisser jusqu'à 15% contre une augmentation des parts de l'agriculture et de l'éducation. Ceci devait permettre d'atteindre une croissance annuelle moyenne de la production de 9%. Ce taux de croissance exclu la valeur ajoutée des entreprises étrangères, des services administratifs ainsi que la production pétrolière. Ainsi, une croissance annuelle moyenne de 6,7% du PIB devait permettre d'atteindre l'objectif fixé.

Figure 1 : Répartition des Inve



stissements Publics entre 1970 et 1973

Malgré les contraintes financières non prévues dans le plan initial, les investissements publics ont dépassé le montant initialement prévus de 27,7 milliard DA pour atteindre 38,1 milliard DA. Ainsi, les investissements dans les différentes industries, notamment les hydrocarbures et le BTP, ont eu la plus grande part des dépenses avec 55% et ont réalisé un taux de croissance annuel de 16%. La part des hydrocarbures a fortement augmenté du fait de la nationalisation des hydrocarbures en 1971. Cependant, l'industrie manufacturière n'a connue qu'une croissance de 9,5%, donc en deçà de la moyenne du secteur.

Durant la même période, les dépenses de fonctionnement ont continué leur progression graduelle passant de 4,3 milliard DA en 1970 à plus de 6,2 milliard DA en 1973. Cette hausse est due aux augmentations salariales durant les deux premières années puis à la hausse des dépenses relatives aux diverses subventions et au service de la dette durant les deux dernières.

Ainsi, le solde budgétaire courant a été positif entre 1970 et 1973, cumulant un excédent de 13,5 milliard DA. Cependant, le montant important des investissements publics a contraint les autorités budgétaires à recourir à d'autres sources de financement pour financer le déficit budgétaire global. Les ressources internes concernent notamment les concours des banques privées nationales avec 8,1 milliard DA et les bons d'équipement avec 4,33 milliard DA ainsi que les dépôts auprès du Trésor qui représente 2,4 milliard DA.

En outre une partie importante, 5,46 milliard DA, provient d'emprunts extérieurs auprès d'agents privés, du fait des restrictions imposées suite à la nationalisation des hydrocarbures. Ces emprunts ont porté le stock total de la dette extérieure à 5 milliard USD ce qui a induit un service de la dette important, ce dernier passant de 6% des exportations en 1969 à 11% en 1973.

Ainsi, le PIB à prix courants a connu en moyenne une croissance annuelle de 11%, alors que cette période a été marquée par une inflation des prix à 5% par an en moyenne. Ainsi, la croissance réelle

du PIB a été de 6% ce qui correspond relativement à l'objectif de croissance initialement planifié. Cette croissance est notamment due aux investissements dont la part est passée de 29,5% du PIB en 1969 à 40,6% à la fin du plan.

1.2. Plan Quadriennal 1974-1977 :

Le plan quadriennal 1974-77, ordonnance n°74-68 promulguée le 24 Juin 1974, dans un contexte de bonne conjoncture des cours des hydrocarbures, confirme les objectifs de long terme de la politique budgétaire en Algérie et fixe des objectifs qualitatifs et quantitatifs clairs. Ainsi, les objectifs qualitatifs sont au nombre de six et se présentent comme suite ;

- Une augmentation de la production pour la consommation intérieure et l'exportation par la poursuite de l'industrialisation et la révolution agraire.
- Une meilleure capacité d'absorption des investissements et une maîtrise de leurs délais d'exécution tout en garantissant une formation adéquate au capital humain impliqué.
- L'augmentation de l'emploi, notamment dans les zones rurales pour limiter l'exode qui nuit à la production agricole.
- Une amélioration du niveau de vie de la population à travers des programmes d'habitation ainsi qu'une meilleure couverture sociale et médicale.
- Une meilleure répartition des projets sur le territoire nationale et des mesures de répartition en faveur des régions les plus démunies.
- Stabilisation du nombre de travailleurs algériens à l'étrangers et favoriser leur insertion dans l'économie nationale.

En termes d'objectifs quantitatifs, le plan quadriennal fixe ce qui suit;

- Réalisation de 110 milliards DA en termes d'investissement publics soit 230% de ceux du plan précédent, avec un objectif minimum obligatoire de 85 milliards DA.
- Un objectif minimum, de taux de croissance annuelle moyenne de 10%, si les réalisations se limitent aux objectifs minimum. Ce taux peut augmenter pour atteindre 11,2% dans le cas de la réalisation des objectifs prévus.
- Création de 450.000 emplois, en dehors du secteur de l'agriculture tout en réduisant le sous-emploi dans ce dernier.
- Une croissance annuelle de la consommation des ménages de 11,3%, avec des taux de 5,5% et 9,6% respectivement pour les secteurs urbains et ruraux en termes de consommation par tête. Et donc une réduction de l'écart entre les deux.

Ce plan vise principalement à donner une impulsion aux investissements et à la consommation des ménages pour hausser le niveau de vie des ménages, ceci se traduit dans la répartition des investissements planifiés qui marquent une réduction de la part des secteurs industriels au profit du reste des secteurs. Cependant, du fait du retournement de la conjoncture des cours des hydrocarbures, Les investissements publics réalisés n'ont atteint que 84 milliard DA qui correspond à l'objectif minimal fixé à 85 milliard DA dans le plan initial mais reste loin des 110 milliard DA posé comme objectif final durant cette période. A noter que les investissements prévus dans les secteurs industriels ont été totalement réalisés alors que les investissements dans les domaines non-industriels n'ont pas pu être réalisés malgré les mesures de rééquilibrage des investissements introduites par les autorités budgétaires en 1976. Ces investissements ont majoritairement été réalisés dans les villes intérieures, qui ont aussi bénéficié des dépenses contenues dans le

programme de modernisation urbaine (PMU) et des programmes communaux de développement (PCD) pour un investissement public total de 11 milliard DA. Durant la même période, les dépenses de fonctionnement ont connu une certaine progression en passant de 13,7 milliard à 15,3 milliard DA. A noter que malgré la tentative des autorités budgétaires de réduire leurs dépenses courantes durant les périodes de faibles revenus, les dépenses en salaires et service de la dette, notamment à cause de la hausse de la dette extérieure, ont connu une croissance continue et stable. Les variations ont été répercutées sur d'autres dépenses plus facilement compressibles, notamment celles relatives aux fournitures.

Bien que le solde budgétaire courant a été positif et s'est stabilisé à 20,4 milliard DA durant les deux dernières années, le solde budgétaire global a été négatif tout au long du plan quadriennal 1974-77 atteignant un déficit de 6 milliard DA durant la dernière année. Ce déficit budgétaire a été principalement monétisé à travers les avances de la banque centrale qui ont dépassé 3 milliard DA pendant les deux dernières années alors que durant la seconde année la majeure part du déficit a été couverte par les différents dépôts auprès du Trésor et du Centre des Cheque postaux. Aussi, la dette extérieure publique, contractée via les entreprises publiques et non le gouvernement central, auprès de sources privées principalement s'est maintenue à plus de 3 milliard USD par an portant le stock total de la dette extérieur à 15 milliard USD en 1977 et induisant une charge de la dette, modérée, représentant que 15% des exportations et 12% des recettes budgétaires courantes.

Tableau 01 : Objectifs et réalisations de la politique budgétaire (1967-1979)

	1967-1969		1970-1973		1974-1977		1978-1979	
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
Investissement Public (10 ⁹ DA)	11	10,3	31,4	38,1	85 min 110 max	84		106
Croissance (%/an)		11%	6,5%	6%	10%	9%		10%
Emplois Nouveaux (10 ³)					450	500		380
Dette Extérieure (10 ⁹ USD)		0,45		5,1		15		20

Ces résultats ont permis de réaliser une croissance annuelle moyenne de 6,1% pour la production globale alors que la croissance du PIB hors hydrocarbure a été de l'ordre de 9% par an en moyenne ce qui est très proche de l'objectif initialement fixé à 10%, bien que cette croissance a été accompagnée d'une inflation supérieure à 6% par an. Ce taux est tiré principalement par les exportations et les dépenses publiques d'investissement. A noter que la consommation privée a enregistré un taux de croissance annuel moyen de 9%, ce qui reste quand même inférieur à l'objectif fixé à 11,3% dans le plan initial. Cette croissance de la consommation a notamment été réalisée à travers une réévaluation des salaires dans la fonction publique de même qu'une croissance importante des emplois, près de 500.000 durant ce plan.

1.3. Les années hors plan 1978-79 :

Eu égard au changement politique en Algérie à la fin du dernier plan quadriennal, aucun plan économique n'a été mis en place pour prendre la suite du plan 1974-77. Cette période de transition est aussi appelée la période des Restes à Réaliser (RAR) durant lequel les autorités budgétaires ont essayé de mener à termes les programmes entrepris durant les deux derniers plans quadriennaux. Ces ainsi que ce plan vise deux objectifs ;

- Vérifier le degré de réalisation des projets déjà lancés pour essayer de les finaliser et investir dans certains secteurs qui accusent un retard sur le reste de l'économie.
- Libérer les entreprises publiques des contraintes financières imposées par les précédents plans pour les préparer aux orientations économiques des futurs plans.

En ce sens, au vu de l'orientation économique des plans précédents, des investissements publics de l'ordre de 106 milliard DA ont été réalisés durant ces deux années, dont plus de 60% a été consacrée aux secteurs de l'industrie et des hydrocarbures sans que de nouveaux projets soient lancés dans ces secteurs. Sur la même période, des investissements nouveaux ont été entamés dans le reste des secteurs et notamment l'habitat, avec plus de 13 milliard DA pour réaliser un rééquilibrage sectoriel.

Quant aux dépenses courantes, ces dernières ont atteint 38,4 milliard DA, en diminution en pourcentage du PIB, ceci est notamment due à la réduction des subventions qui sont passées de 25% à seulement 7% des dépenses budgétaires du fait de la réévaluation des prix internes. Cependant, cette suppression progressive des subventions s'est aussi accompagnée de hausses salariales importantes notamment durant l'année 1978, ce qui a augmenté la part de la masse salariale dans les dépenses courantes.

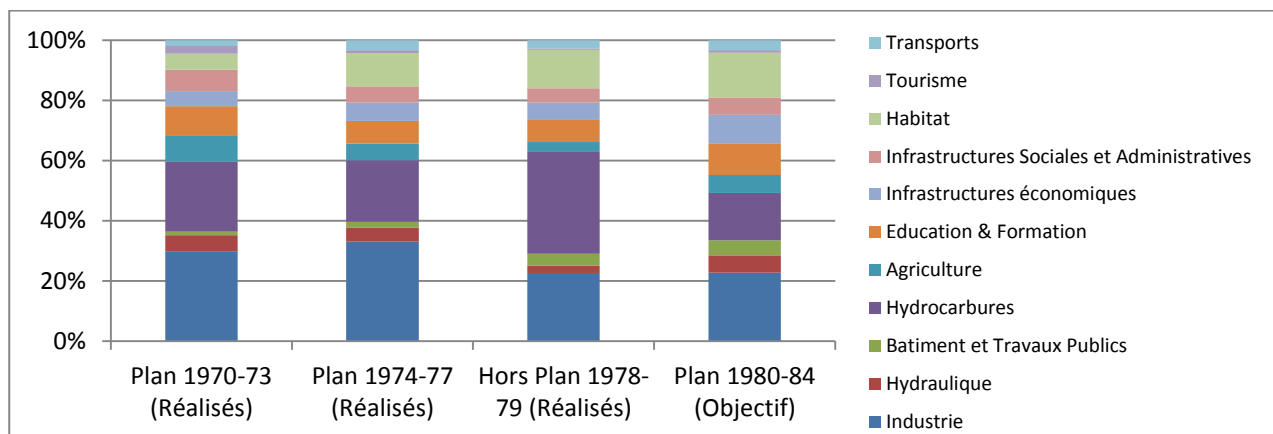
Le solde budgétaire courant a été globalement excédentaire, malgré la mauvaise tenue des recettes des hydrocarbures. Cependant, le solde budgétaire global a été négatif durant les deux années hors plan avec un déficit cumulé de 15 milliard DA. Ce déficit a été aggravé par les prêts d'investissement offerts aux entreprises publiques pour plus de 24 milliard DA par an. Ce déficit a d'ailleurs été totalement couvert par les sources internes de financement, notamment les avances de la banque centrale durant la première année.

Les emprunts extérieurs réalisés durant cette période ont été directement réalisés par les entreprises publiques ou indirectement via les banques commerciales, et n'apparaissent donc initialement pas dans les comptes du gouvernement central. Ainsi, le stock de la dette extérieure publique est passé de 15 milliard USD en 1977 à 23,2 milliard USD en 1979, principalement fournis par des sources privées avec un taux flottant. En ce sens, le service de la dette a fortement augmenté, 260% sur la période, atteignant 2,6 milliard USD en 1979 soit 25,2% des exportations en 1979. Du fait de ces facteurs, la croissance économique réalisée a été de 8,6% en moyenne, poussée notamment par la hausse des exportations et les investissements durant la première année. Cette croissance a permis la création de 380.000 emplois réduisant le taux de chômage à 16%. Cependant, malgré la suppression des subventions et les hausses salariales l'inflation est restée relativement modérée à 12% par an, égale au taux de 1977, notamment à cause des rigidités sur les différents marchés et la lente vitesse de circulation de la monnaie.

2. La Politique Budgétaire en Algérie entre 1980 et 1989 :

Les objectifs de long terme de la politique budgétaire à partir de 1980 visent d'abord la réalisation d'un équilibre financier des entreprises publiques puis une réorientation majeure de la politique budgétaire en faveur des investissements dans le domaine social et les petites et moyennes industries.

Figure 2 : Répartition sectorielle des investissements publics (1970 -1984)



Par ailleurs, un nouveau système de planification commence à se mettre prévoyant une programmation de plans pluriannuels, fixant les objectifs à moyen terme, au niveau national, alors que des plans annuels, contenant les plans d'exécution et les états d'avancement, sont réalisés dans chacune des entreprises publiques et les Wilayas qui encadrent les plans annuels des communes. Ces derniers doivent chercher un équilibre financier, sectoriel et régional pour satisfaire les conditions de l'encadrement économique mis en place par les plans pluriannuels.

2.1. Le Plan Quinquennal 1980-84 :

Ce plan est décidé lors du congrès du parti unique en Juin 1980 puis confirmé lors du comité central en Décembre de la même année et fixe sept objectifs :

- Consolider la structure socialiste de l'économie tout en élargissant la décentralisation, par la réduction des interventions directes du ministère au plan et en limitant ses prérogatives tout en encourageant l'intervention des travailleurs dans les décisions économiques.
- Développer une production nationale intégrée à travers les petites et moyennes entreprises installées, à travers la restructuration, et lancer de nouvelles industries de base.
- Stimuler les compétences humaines nationales notamment dans les domaines techniques pour réduire la dépendance vis-à-vis de l'extérieur.
- Atteinte du plein emploi par la formation et la création d'emplois stables.
- Rétablir un équilibre structurel et financier, en limitant l'endettement extérieur et en favorisant la substitution des importations ainsi qu'une meilleure utilisation intertemporelle des ressources d'hydrocarbures par une flexibilité des volumes des exportations en fonction des cours internationaux.
- Assurer les besoins fondamentaux de l'économie algérienne en termes d'habitat et d'éducation à travers la production nationale et la préservation du pouvoir d'achat des citoyens par le control des prix et l'octroi de subventions.
- Réaliser un développement économique et social équitable en terme régional.

D'un point de vue macroéconomique l'objectif de croissance du PIB est fixé à 7,1% en moyenne par an et un taux d'investissement de l'ordre de 48,1% du PIB. Pour ce faire les autorités budgétaires avaient prévu un investissement public de plus de 400 milliard DA, dont 204 M DA pour de nouveaux projets et 196 pour les restes à réaliser des plans précédents, alors que des investissements de 159 M DA s'étendent au-delà de la durée du plan dans une vision de long terme et 240 M DA devant être réalisés par les entreprises publiques sur leur fonds. En termes de répartition,

une nette baisse de la part allouée aux secteurs industriels, moins de 50%, en faveur des secteurs sociaux, notamment l'habitat et l'éducation.

Cependant, les hypothèses initiales de ce plan ont été fortement contrariées par les évolutions économiques, notamment un retournement du marché des hydrocarbures dont les cours ont fortement chuté conjointement à de faibles recettes des entreprises publiques dues à l'échec de la stratégie d'augmentation de la productivité par la restructuration. Ceci a obligé les autorités budgétaires à abandonner leur plan de préservation des ressources naturelles à réduire leur importation, notamment d'équipement, freinant de fait les investissements publics planifiés.

En ce sens, les investissements publics n'ont été que de 345 milliard DA largement inférieurs aux 400 M DA planifiés, rajoutant 55 M DA au 160 M DA de RAR prévus au plan suivant. Pire encore, les montants du plan initial étant fixés à prix constants, les réalisations ne se situent qu'à 252 M DA, soit seulement 63% des investissements prévus entre 1980-84. Paradoxalement, ces effets négatifs ont permis d'atteindre le rééquilibrage sectoriel voulu pour les investissements publics. Aussi, le budget de l'état a dû supporter des subventions d'équilibre en faveur des entreprises publiques productives à raison de 2,8 M DA ainsi que 21 M DA pour épurer leurs dettes. Au cours de cette période, les dépenses courantes ont doublé sous l'impulsion des hausses salariales induites par la politique socialiste du plan.

Ainsi, le solde budgétaire a été négatif et s'est établi en moyenne à -18 M DA, ce déficit a été financé totalement par des sources internes, notamment les avances du système bancaire et les bons d'équipement, portant l'inflation à 7% par an. D'ailleurs la dette extérieure a pu être réduite de plus de 4 M DA, mais en puisant dans les réserves de change de la banque centrale.

Ceci s'est répercuté sur les objectifs quantitatifs, la croissance économique n'a été que de 4,3% par an ce qui est largement inférieur à l'objectif fixé initialement à 7,1%. Aussi, l'investissement a été en deçà de l'objectif fixé à 48% et ne s'est établi qu'à 38% du PIB. L'objectif en termes d'emploi visait une progression annuelle de l'emploi hors agriculture de 8,7% par an et une meilleure liaison entre le salaire et la productivité. Cependant, ce dernier n'a progressé que de 6,1% par an, dont un tiers des emplois créés dans le secteur des administrations publiques, alors que le chômage a connu une croissance annuelle de 2%.

2.2. Le Plan Quinquennal 1985-89 :

Ce plan quinquennal a été mis en place dans un contexte économique difficile pour l'Algérie, les cours internationaux des hydrocarbures perdant 40% de leur valeur pendant l'année 1985, obligeant l'état à revoir ses ambitions à la baisse avec un objectif de croissance fixé à 6,6%, 7,5% pour le PIB hors hydrocarbures, et un taux d'investissement de 40% du PIB.

Par ailleurs, ce plan vise à réduire les coûts d'investissement et de fonctionnement des secteurs productifs et encourager l'initiative privée pour un meilleur équilibre dans l'effort de développement entre l'état et les agents privés. Ce plan prévoit aussi des surplus budgétaires importants devant permettre d'atteindre un équilibre budgétaire, de maintenir la dette publique et son service à un niveau soutenable de même qu'une maîtrise des taux d'inflations.

Aussi, l'Etat a réévalué les projets « restes à réaliser » ce qui leur a permis de réduire leur montant de plus de 136 milliard DA, baissant à 306 M DA. Ainsi, les dépenses d'investissement totales sont évaluées à 828 M DA, dont 522 pour les nouveaux programmes répartis de la même manière que le

plan précédent. Cependant, 278 M DA d'investissements couvrant plusieurs secteurs, mis à part le secteur des hydrocarbures pour améliorer son rendement, devaient être reportées dans le prochain plan.

Bien que le plan initial prenait en compte le faible niveau des cours des hydrocarbures ces derniers ont chuté plus fortement, à cause notamment de la décision de l'Arabie Saoudite d'utiliser la méthode du *Netback* à partir d'Octobre 1985, basée sur le prix de vente des produits finaux aux consommateurs bien que l'Algérie ne s'est alignée sur cette méthode que depuis Février 1986.

Ainsi, les investissements publics réalisés n'ont été que de 213,86 milliard DA, représentant seulement 38,7% des dépenses initialement planifiées contrairement aux dépenses courantes, du fait de leur caractère incompressible, qui ont augmenté de 55 M DA en 1985 à 80 M DA en 1989, poussées principalement par les dépenses en salaires et le service de la dette qui doublé en 1988 pour atteindre 11,5 M DA. Aussi, 120 M DA ont été mobilisés comme prêts et aides aux entreprises publiques. En ce sens, le solde budgétaire a été négatif sur toute la période, et s'est fortement aggravé en 1988 pour atteindre 26,2 milliard DA soit 12,8% du PIB, traduisant les difficultés financières qui devraient s'imposer à la politique budgétaire durant les années suivantes.

Tableau 1: Objectifs et Résultats (1980-89)

	1980-84		1985-89	
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
Investissement Public (10 ⁹ DA)	400,6	252,3	550	213,86
Croissance (%)	7,1%	4,3%	6,6% (7,5% HH)	1,47%
Emploi (% /an)	8,7%	6,1%		4,5%
Dette extérieure (10 ⁹ USD)	Limitation	12,1	Soutenable	12,1
Inflation (%)	Maitrisée	7%	Maitrisée	10%

Pour couvrir ces besoins, les autorités budgétaires ont principalement eu recours aux sources de financement internes, notamment à travers la monétisation du déficit budgétaire qui a couvert 62% de ces besoins provoquant une inflation importante atteignant 10% par an, malgré des prix largement contrôlés. Les autres financements internes ont contribué pour 31,1% du total des besoins, ainsi, les emprunts extérieurs ont été, à priori, maintenus à de faibles niveaux. Cependant, cette dette concerne seulement l'administration centrale, alors que l'état continuait de s'endetter à travers les entreprises publiques pour des montants importants.

Dans ces conditions, le taux de croissance économique a été négatif, variant entre -0,2% et -1,9%. Ce dernier ne redevient positif que durant la dernière année du plan. Confirmant l'état critique de l'économie algérienne et la nécessité de mesures de sortie de crise.

3. La Politique Budgétaire entre 1990 et 2000 :

Au cours de cette période l'état algérien a enclenché, non sans contraintes, une période de transition d'une économie planifiée vers une économie de marché. Pour la réalisation de ce changement, les autorités budgétaires ont lancé le programme de stabilisation macroéconomique et de réformes structurels, plan de travail du gouvernement PTG, ainsi que le plan d'ajustement structurel sous l'égide des institutions monétaires internationales.

3.1. Programme de Stabilisation Macroéconomique et Programme de Travail du Gouvernement (1990-1993)

Le programme de stabilisation macroéconomique et de réformes structurelles ambitionnait d'engager l'Algérie sur la voie de la transition vers une économie de marché. Pour cela, l'Algérie a pu bénéficier d'un accord de confirmation du FMI et d'un Prêt d'Appui à la Réforme Economique (ERSL) de la Banque Mondiale en Aout 1989.

En raison de la crise économique, politique et sociale grave qu'a connue l'Algérie dans la période qui a suivi l'introduction de ce programme, il a réalisé un progrès très limité et a subi un arrêt dès 1991. Ce dernier a été relancé au cours de l'année suivante, en Septembre 1992 et rebaptisé le programme de travail du gouvernement PTG, apportant des modifications importantes dans les objectifs et les mesures du programme initial. Ce programme a bénéficié d'un second accord de confirmation du FMI ainsi que d'un Prêt d'Assainissement et de Restructuration des Entreprises et du Secteur Financier (EFSAL) en Juin 1991.

Le programme de stabilisation macroéconomique a introduit des objectifs d'ordre économique et structurels. Ainsi les objectifs économiques concernent notamment :

- Relance de la croissance et la mettre sur un sentier de croissance soutenable
- Eliminer les déséquilibres macroéconomiques.
- Réduire les distorsions des prix pour maîtriser l'inflation.

L'état assignait à ce programme des objectifs concernant les réformes structurelles ;

- Réforme des entreprises publiques et promotion du développement du secteur privé.
- Développement du secteur financier.
- Améliorer l'efficacité du marché du travail et de la protection sociale en se basant sur les principes de l'économie de marché.
- Intégrer l'économie algérienne dans le système économique mondial.

Par ailleurs, le Programme de Travail du Gouvernement introduit en Septembre 1992 pose comme principal objectif la réduction de la contrainte extérieure à moyen terme et permettre d'honorer les engagements financiers extérieurs de l'Algérie pour éviter un rééchelonnement de la dette.

Pour réaliser ces objectifs les autorités budgétaires ont pratiqué à partir de l'année 1990 une politique de rigueur en s'inspirant des réformes de la Banque Mondiale qui préconise une réduction des dépenses budgétaires. Cependant, pour réduire l'impact social de ces mesures l'état a mis en place une caisse de soutien aux tranches sociales vulnérables. Les autorités budgétaires ont aussi mis en place un système d'assainissement automatique des comptes des entreprises publiques.

Des changements importants ont été opérés dans le système fiscal pour l'adapter à l'économie de marché, cependant, bien que voulant augmenter ses recettes pour réduire son déficit, les autorités budgétaires ne pouvaient augmenter les charges fiscales au risque de nuire à l'objectif de croissance assigné. Par ailleurs une es dépenses de fonctionnement s'est faite à travers deux mesures importantes ; une stabilisation du nombre de fonctionnaires et des réductions d'effectifs ainsi qu'un gel des salaires. De même des réductions de subventions et une libération des prix, contrôlés jusque-là, s'est opérée sur un nombre important de produit.

Le PTG a été introduit en 1991 en raison d'une dette à court terme très importance, se répercutant sur le service de la dette. Ainsi, le principal objectif de ce programme consiste à recouvrer une soutenabilité de la dette extérieure par la de l'emprunt extérieur à court terme et une préservation des ressources en devises par la compression des importations non essentielles et un control des

crédits extérieurs et des allocations de devises. Aussi, pour alléger le déficit, l'état a décidé un ralentissement dans la mise en œuvre des réformes économiques pour réduire les coûts à court terme de ces dernières.

Les dépenses d'investissement ont été fortement comprimées, en pourcentage du PIB, bien que leur valeur nominale ait largement augmenté du fait de l'inflation. Aussi, l'assainissement des comptes des entreprises publiques a continué mais était inscrit en tant qu'opérations hors budget à travers une caisse nationale spécialement créée à cet effet. Les dépenses de fonctionnement ont aussi eu une tendance décroissante en pourcentage du PIB, bien que leur valeur nominale ait augmenté en réponse à l'inflation. Cette dernière est due aux réformes structurelles, principalement la libéralisation des prix, bien que la politique de soutien des prix, a été poursuivi à un rythme plus modéré. Cependant, le taux d'inflation a pu être contenu autour de 21% grâce aux mesures monétaires et la stabilisation des salaires.

Ainsi, le solde budgétaire global est devenu fortement déficitaire atteignant 174 M DA en 1993. Ce déficit a été principalement couvert par des sources externes, alors que l'état a pu se désendetté auprès du système bancaire durant les deux premières années. En ce sens, le service de la dette atteignait 9 milliard USD en 1993 soit 68% du PIB, obligeant l'état à réduire ses importations.

Le PTG n'a pas non plus permit de sortir de la crise économique avec une dette extérieure et une inflation toujours importante et une croissance économique en récession atteignant -2,1% en 1993.

3.2. Plan de Stabilisation et d'Ajustement Structurel 1994-2001 :

Un programme de stabilisation macroéconomique à court terme a été mise en place en 1994 pour accélérer les réformes structurelles avec l'appui du FMI à travers l'accord de confirmation et le financement compensatoire couvrant 12 mois. Ce programme a pour principal objectif un retour à la croissance et une maîtrise du niveau de l'inflation. Par la suite, un plan d'ajustement structurel a été réalisé à travers le « mécanisme élargi du crédit » du FMI et les « prêts d'ajustement » de la Banque Mondiale introduits en 1995. Ces deux mesures devaient permettre de viser des objectifs de court et de long terme, qui concernent non seulement la politique budgétaire mais la politique macroéconomique globalement.

A court terme, ce plan vise principalement à recouvrer les équilibres macroéconomiques, notamment ; Une soutenabilité de la dette et une maîtrise du service de la dette, qui absorbait la majeure part des recettes budgétaires, grâce à une restructuration de la dette ; Une reprise de la croissance économique pour permettre de résorber l'excès de demande pour la maîtrise de l'inflation et réduire le chômage à un niveau acceptable ainsi que de dégager des ressources budgétaires internes nécessaires pour les réformes structurelles des entreprises publiques. En ce sens, l'objectif établi pour la croissance économique est de fixé à 3% pour l'année 1994 et 6,2% pour l'année 1995 alors que l'inflation devait passer de 21% en 1993 à 38,7% en 1994 puis baisser à 22% en 1995.

Ce plan prévoit le transfert de la valeur des dettes restructurées vers le compte du Trésor qui devra utiliser sa contrevaletur en monnaie locale pour réduire sa dette envers le système bancaire algérien. En outre, les banques devaient continuer à assurer les versements inhérents au service de la dette non restructurée. Pour augmenter les ressources budgétaires le PSS impose une augmentation de la fiscalité sur les produits pétroliers, les produits de luxes et les bénéfices non distribués des sociétés, de même qu'une plus grande couverture de la TVA et une réduction des

exonérations fiscales. D'ailleurs, une plus grande part de ces taxes a été allouée au budget de l'état. Aussi, la dépréciation du taux de change du dinar devait se répercuter positivement sur les recettes fiscales provenant des opérations du commerce extérieur principalement la fiscalité pétrolière.

Concernant les dépenses budgétaires, les principales mesures imposées concernent un plafonnement des hausses salariales dans la fonction publique fixées à 12,5% et une importante réduction des subventions ainsi qu'une faible croissance des dépenses d'équipement ne devant représenté que 29% du PIB en 1995. Ainsi, le solde globale devait devenir faiblement excédentaire en 1995.

Cependant, les remboursements importants au titre du principal de la dette à moyen et long terme estimés à 6 milliard USD par an devait aggraver le déficit global créant un besoin de financement de 8 M USD. Ce besoin de financement était très important, notamment dans un contexte d'épuisement des réserves de changes et de faibles investissements directs étrangers du fait de la situation économique et politique dégradée. Une grande partie de ce besoin a été couverte par les mécanismes du FMI et les restructurations multilatérales de la dette, notamment le Club de Paris, alors que le reste des besoins de financement ont été couvert par de nouvelles mobilisations de dette à moyen et long terme. Le programme d'ajustement structurel était aussi accompagné d'un ensemble d'objectifs macroéconomiques et budgétaires à moyen et long terme dans une optique d'appui aux réformes structurelles pour la transition vers une économie de marché et permettre une croissance soutenue. Ce plan fixe un objectif de croissance du PIB à 5% pour les années 1996 et 1997 puis une stabilisation de ce taux à 6% par an entre 1998 et 2001. Cette croissance est accompagnée d'une baisse du taux de chômage à 22% en 1997 puis se stabiliser à 18% entre 1998 et 2001. Cependant, l'objectif principal, eu égard à l'origine de la crise économique algérienne, consistait dans l'atteinte d'un niveau soutenable du service de la dette à moyen et long terme dont le ratio devait se stabiliser à 35% à partir de 1998. Aussi, l'inflation devait se stabiliser autour de 10% par an. A moyen et long terme, la baisse du service de la dette devait permettre à l'Algérie de relancer ses importations en vue d'accomplir les ajustements structurels programmés.

Dans le domaine budgétaire, la politique de rigueur devait se poursuivre par une réduction équitable des dépenses de fonctionnement et d'investissement. Ceci à travers un maintien de la limitation des salaires réels et une meilleure allocation des dépenses d'investissement aux projets dont la rentabilité économique est la plus élevée. Aussi, des recettes importantes devaient provenir de la mise en circulation des devises sur le marché interbancaire par le Trésor, comme première étape d'une libéralisation du taux de change.

Concernant les réformes structurelles, celles-ci visent principalement à stimuler une réponse de l'offre aux mesures sur la demande induites par le PSS pour réaliser une croissance soutenue. Ces réformes concernent des réductions des rigidités structurelles pour encourager la concurrence interne et externe. Cela concerne une plus large libéralisation des prix et une élimination des pénuries qui caractérisaient la période de planification. Dans le même sens, le plan d'ajustement structurel prévoit une plus large restructuration des entreprises publiques pour leur permettre de devenir rentables à long terme par les différentes mesures qui l'accompagnent mais aussi par un épurement des créances non performantes des banques sur ces dernières estimées à 400 M DA. En outre, des réformes structurelles devaient être réalisées dans les marchés financiers et ceux du travail pour garantir une meilleure allocation des facteurs de production et des ressources financières.

Aussi, pour accompagner les différentes mesures du plan d'ajustement structurel, les mesures de protection sociale devaient être adaptées à la nouvelle structure de l'économie. Ce changement doit

notamment permettre de concentrer les ressources budgétaires, rares, aux groupes les plus vulnérables, qui devaient être les plus touchés par les mesures d'austérité et de transition. Il est à noter que les résultats, notamment quantitatifs, annuels de la conduite du plan d'ajustement structurel devaient être présentés et discutés auprès de deux organes institutionnels algériens à savoir le conseil national économique et social CNES et le conseil national de transition CNT, parlement législatif effectif entre Mai 1994 et Juin 1997. Ces mesures ont permis un retour à la croissance économique qui a été en moyenne de 3,2% par an entre 1994 et 2000, bien que ces résultats restent légèrement inférieurs aux objectifs fixés initialement par le PAS. Cette reprise de la croissance est notamment marquée dans deux secteurs, celui des hydrocarbures et celui de l'agriculture, ce qui peut induire que l'économie algérienne est encore dépendante de l'évolution des cours internationaux des hydrocarbures. Suivant l'évolution de la croissance, l'inflation a pu être réduite, bien que plus tardivement que l'objectif visé, jusqu'à moins de 1% en 2000.

Malgré les contraintes imposées par la mise en place du plan d'ajustement structurel, les investissements publics ont continué de croître à un rythme soutenu, soit 15% par an durant cette période atteignant 346,58 milliard DA pour l'année 2000. La composition sectorielle des investissements publics a fortement changé. Durant les quatre premières années, les dépenses relatives aux réformes structurelles représentaient la majeure part puis ont fortement baissé à partir de l'année 1998 alors que les dépenses en habitat, très faibles auparavant, ont fortement augmenté à partir de 1998, date de fin du PAS qui limitait les dépenses sociales.

Tableau 2: Objectifs et Résultats (1994-2001)

	1994		1995		1996		1997		1998-2001	
	Prévu	Réal.	Prévu	Réal.	Prévu	Réal.	Prévu	Réal.	Prévu	Réal.
Dép. Bud. (% PIB)	33%	38%	29%	37,9%		28,2%		30,4%		30%
Croissance	3%	-3%	6,2%	4%	5%	4%	5%	1,1%	6%	3,8%
Chômage		24%		27,9%	23%	28,7%	22%	25,4%	18%	27%
Inflation	38,7%	29%	22%	29%	10,5%	16,5%	10%	5,7%	10%	3%
Dette Ext. (10 ⁹ USD)	25,7	28,4	28,2	31,3	32	31,3	33,4	28,7	33	23,37
Service Dette ³	47%	50,6%	36%	36,4%	40%	28,5%	40%	26,6%	35%	29,5%

Les dépenses de fonctionnement ont connu une croissance stable à 15% par an alors que la masse salariale a été globalement maîtrisée à un taux inférieur à 10% sauf pour les deux premières années d'exécution du PAS, marquées aussi par une forte inflation ce qui a permis d'atteindre l'objectif de stabilité de ces derniers en termes réels. Dans le même sens, bien que la valeur du service de la dette ait augmenté en dinars courant durant cette période, ceci est dû principalement à l'inflation, ce qui s'est traduit par une forte baisse de son ratio par rapport au PIB. Ce dernier a été ramené à 32% en 1996 alors que l'objectif du plan était fixé à 40%, ce taux est même inférieur à l'objectif de long terme posé pour 2001 fixé à 35%. Ce résultat est important dans la mesure où il a permis aux autorités budgétaires de mieux gérer leurs ressources pour l'atteinte des objectifs de long terme.

³ En % des exportations

Les prix internationaux remontent fortement vers la fin du 20^{ème} siècle, les recettes des hydrocarbures ont enregistré une hausse très importante. Ainsi, le solde budgétaire global a d'abord été déficitaire, alors que le plan prévoyait un excédent dès 1995, pour enregistrer un excédent durant les deux années suivantes atteignant 40 milliard DA en 2000. En ce sens, la dette extérieure algérienne, a connu une tendance clairement décroissance pour atteindre 23,37 milliard USD en 2000, soit une baisse annuelle de 6%. D'un autre côté les réserves de change ont connues une évolution positive et supérieure aux objectifs fixés atteignant 4 milliard USD en 1996 soit le double des prévisions du plan.

Les mesures structurelles du plan ont été dans une grande mesure appliquée. Concernant les entreprises publiques, un nombre important de ces dernières, 900 entreprises, ont été dissoutes. Près de 20% des entreprises à vocation nationale et 30% des entreprises locales. Par ailleurs l'état a procédé à de fortes réductions d'effectifs dans les entreprises publiques avec un taux atteignant 40% entre 1994 et 2000 soit 320000 emplois. Ainsi, le taux de chômage a augmenté jusqu'à 30% en 2000, ce qui démontre l'impact sociale de l'ajustement.

Cependant, les effets positifs sur le reste de l'économie, notamment une compensation du secteur privé, n'avait pas accompagné immédiatement ces mesures résultant dans une baisse de la production industrielle. Par ailleurs, les mesures de maîtrise de l'évolution des salaires en deçà des taux d'inflation ont provoqué une baisse du pouvoir d'achat qui a été plus marquée pour les cadres que pour les agents d'exécution, ce qui confirme les mesures d'ordre social accompagnant le plan d'ajustement structurel.

4. La politique budgétaire entre 2001 et 2014 :

Dès que l'équilibre économique a été retrouvé vers la fin des années 1990 et du fait de la forte hausse des recettes des hydrocarbures, les autorités budgétaires ont, en continuant sur la nouvelle orientation économique, enclenché une politique budgétaire expansive axée principalement sur la demande pour améliorer le pouvoir d'achat et le niveau de vie à travers les plans de relance.

Ainsi, le plan de soutien à la relance économique PSRE est mis en place, en Avril 2001 et couvre la période 2001-2004, pour répondre au niveau important du chômage et au niveau de croissance jugée insuffisant après la fin du plan d'ajustement structurel. Ce dernier a d'ailleurs été réalisé avec un coût social important du fait des mesures de rigueur imposées. Ce plan est suivie d'un plan quinquennal en 2005, dénommé le Plan Complémentaire de Soutien à la Croissance PCSC, sensé donnée une continuité aux mesures du premier plan quadriennal. S'ensuit un second plan quinquennal 2010-2014 appelé le Programme d'Investissement Public, mis en place pour mener à terme les projets lancés pendant les deux plans précédents et introduit aussi de nouveaux investissements dans les infrastructures économiques.

En ce sens, les objectifs de la politique budgétaire de long terme pendant cette période sont:

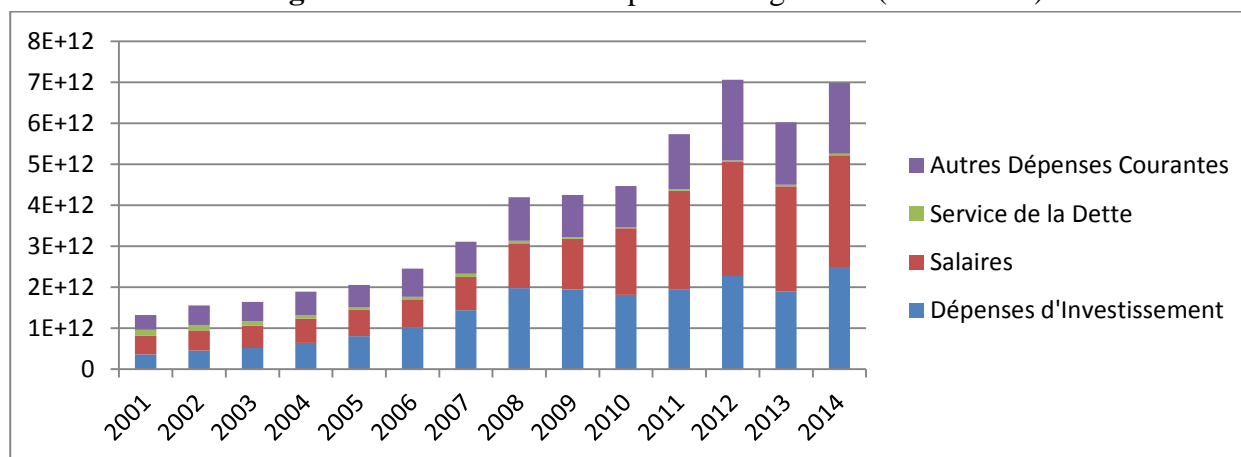
- Réalisation une croissance importante par la politique des grands travaux.
- Réduire les inégalités en termes d'infrastructure et de pouvoir d'achat entre les zones urbaines et rurales pour une meilleure équité régionale.
- Améliorer le climat social et le niveau de vie, notamment par les projets d'habitation et un meilleur accès aux soins et à l'éducation.

A ces objectifs principaux, s'ajoutent des objectifs de court terme spécifique à chaque plan. Ainsi, le Plan de Soutien à la Relance Economique du fait des effets négatifs encore importants hérités du plan d'ajustement structurel vise principalement à réduire le taux de chômage, avec un objectif de création de 850.000 emplois et développer les ressources humaines. Aussi, ce dernier ambitionne de développer la production locale et stimuler la demande interne en améliorant le pouvoir d'achat des consommateurs. En ce sens, le Plan Complémentaire de Soutien à la Croissance rajoute un objectif d'amélioration du service public, en développant les infrastructures relevant de ce dernier.

D'abord, le Plan de Soutien à la Relance Economique PSRE prévoit 525 Milliard DA d'investissements publics, dont 35% consacrée aux travaux publics qui visent à l'amélioration du service publique, à travers les infrastructures économiques et de communication, mais aussi un programme important d'habitat. Aussi, 24% de ce plan est consacrée au développement local et 19% pour le développement des ressources humaines alors que 22% de ce plan est consacrée à l'appui de certaines réformes, notamment par la consolidation des bilans des banques commerciales et soutiens divers au secteur de l'agriculture. Ce plan intègre aussi des mesures d'allègement fiscal en faveur des entreprises nationales et des investisseurs étrangers. En parallèle au PSRE, il a été mis en place, en Juillet 2002, un plan national de développement agricole PNDA.

Ainsi, l'investissement public cumulé durant cette période a atteint 1965 milliard DA, dépassant l'enveloppe du PSRE mais inclus les dépenses supplémentaires induise par le PNDA. D'ailleurs, les résultats en termes de croissance réelle et d'emplois ont été positifs et concordent avec les objectifs fixés. Ainsi, la croissance économique a enregistré un taux de 5,2% par en moyenne, ce résultat s'est aussi répercuté sur le marché de l'emploi avec une baisse de 10% du chômage qui s'est établi à 20% en 2004. A noter que la croissance réalisée ne s'est pas faite au dépend de la stabilité des prix, le taux d'inflation restant relativement stable autour de 4% par an.

Figure 03 : évolution des dépenses budgétaires (2001 -2014)



Ensuite, le plan complémentaire de soutien à la croissance PCSC réserve initialement un montant de 4203 milliard DA, augmenté de 1191 milliard DA comme dépenses supplémentaires. Ce plan est révisé par l'ajout de deux programmes majeures, pour les années 2006 et 2007 ; le programme spécial pour le développement de la région du Sud d'un montant de 432 M DA et le programme spécial pour le développement de la région des hauts plateaux d'un montant de 668 M DA. A cela s'ajoute un reliquat du précédent programme d'investissements publics, le PSRE, d'un montant de 1071 milliard DA et diverses dépenses estimées à 1140 milliard DA. Ainsi le montant total des investissements prévus pour le PCSC est estimé à 8705 milliard DA.

Les autorités budgétaires ont cumulé des dépenses d'investissement de l'ordre de 7176,28 M DA durant cette période, ce qui reste quand même légèrement inférieur à l'enveloppe initiale. Ceci s'est répercuté sur les résultats, bien que l'année 2005 a enregistré un taux de croissance important, les autres années du PCSC ont été marquée par une croissance modérée autour d'une moyenne de 2,1%. Par ailleurs, l'inflation est aussi restée relativement modérée autour d'une moyenne de 3,6%.

Finalement, le programme d'investissement public PIP est mis en place en 2010, d'abord pour mener à terme les projets lancés pendant les deux plans précédents, estimés à 9.700 milliard DA désignés principalement pour la réalisation des routes, voies ferrées et dans le secteur de l'hydraulique. Ensuite, ce dernier introduit de nouveaux investissements estimés à 11.534 M DA, portant l'enveloppe totale de ce plan à 21.124 milliard DA.

Suite à la conjoncture internationale défavorable et la baisse des cours des hydrocarbures les autorités budgétaires n'ont réalisé que 10.404 milliard DA d'investissements publics entre 2010 et 2014 soit moins de 50% de l'enveloppe initiale. Cependant, la croissance économique a été très stable ne variant que faiblement autour de sa moyenne de la période établie à 3,2% par an. Concernant l'inflation, en dehors de l'année 2012 marquée par des rappels de salaires importants qui ont poussés le taux d'inflation à 8,89%, cette dernière a été globalement modérée avec une moyenne de 4,69% pour toute la période.

Suivant les développements précédents, le solde budgétaire a connu deux grandes tendances entre 2001 et 2014 passant d'un solde excédentaire à un solde fortement déficitaire. Ainsi, le solde public a été d'abord excédentaire passant de 184,5 milliard DA en 2001 à 1.186,9 M DA en 2006 grâce à la bonne tenue des cours des hydrocarbures. Cependant, la crise internationale affectant les recettes des hydrocarbures, le solde budgétaire devient négatif dès l'année 2008 avec une tendance globale toujours décroissance et atteint un déficit de 3.072 M DA en 2014. A noter qu'un fond de régulation des recettes a été créé en 2001, ce dernier est alimenté par la différence entre les recettes des hydrocarbures réels et celles comptabilisées comme recettes budgétaires au prix de référence dans les lois de finance. Parallèlement, la dette extérieure a fortement baissé passant de 21 M DA en 2001 à 1 M DA en 2014 permettant une situation financière confortable.

Conclusion

A travers l'évolution de la politique budgétaire en Algérie plusieurs orientations se sont succédé donnant des résultats plus ou moins probants selon leurs objectifs et le contexte de leur application. Ainsi, une première période de planification axée sur l'industrialisation pratiquée entre 1967 et 1979, a accordé une importance particulière aux investissements, multiplié par dix durant la période, dans les secteurs industriels au détriment de l'agriculture et des secteurs sociaux. Cette stratégie a provoqué un déficit budgétaire important dont le financement s'est principalement réalisé sous formes d'avances de la banque centrale, poussant l'inflation vers la hausse, mais aussi l'endettement extérieur auprès de sources privés.

Grace à l'atteinte des objectifs fixés pour les instruments dans les différents plans, notamment en termes d'investissement public, les objectifs assignés à la politique budgétaire pendant cette période ont été globalement atteints, notamment en termes de croissance et d'emploi, cependant, cela s'est réalisé au détriment d'un certain niveau d'inflation. Ainsi, suivant les critères de réalisation des objectifs et les instruments utilisés pour les atteindre, nous pouvons conclure à l'efficacité de la politique budgétaire entre 1967 et 1979.

Pendant la seconde période considérée, entre 1980 et 1989, deux plans quinquennaux ont été mis en place visant principalement à rétablir l'équilibre financier tout en réalisant le plein emploi. Cet objectif devait passer par une limitation de la dette extérieure et de la monétisation des déficits budgétaires, pour maîtriser l'inflation, tout en consolidant les dettes des entreprises publiques. La divergence principale durant cette période résidait dans l'affectation des investissements publics vers les secteurs sociaux et l'éducation en désengageant l'état de l'industrie lourde en faveur des petites et moyennes industries. Concernant l'ampleur de ces investissements, la bonne tenue des hydrocarbures en début de période a induit des prévisions très optimistes, cependant, la conjoncture défavorable des cours des hydrocarbures n'a permis de réaliser que 60% des investissements du premier plan et seulement 39% du second.

En ce sens les résultats en termes de croissance et d'emploi ont été largement inférieurs aux objectifs fixés. Cependant, l'objectif de limitation de la dette extérieure a été globalement atteint en réduisant le stock de cette dernière, quoique cela s'est fait par le recours aux réserves de change et à la monétisation des déficits, pourtant devant être limitée, ce qui a créé une inflation importante.

Finalement la dernière période entre 1990 et 2014 marque l'abandon de la planification et l'enclenchement de la transition vers une économie de marché, transition forcée par la situation économique délicate le déclenchement de crise de la dette au début de la décennie 1990. Ainsi, cette période a été d'abord marquée par plusieurs programmes de stabilisation et d'ajustement structurels, d'abord nationaux puis sous la tutelle des institutions internationales; Plan de Stabilisation et Plan d'Ajustement Structurels, le premier fixant des objectifs de court terme alors que le second était focalisé sur le moyen et long terme.

Ces plans visaient globalement les mêmes objectifs à savoir un rétablissement des équilibres macroéconomiques ; soutenabilité de la dette extérieure et maîtrise du service de la dette, une maîtrise de l'inflation, une relance de la croissance économique et une réduction du chômage. Pour cela des réformes structurelles et une politique budgétaire d'austérité ont été mis en place, notamment des augmentations des taux d'imposition et des réductions des dépenses ainsi qu'un gel des salaires.

Les résultats en termes d'équilibre macroéconomique ont été globalement atteints, notamment en ce qui concerne la réduction de la dette extérieure et de son service dont les résultats sont meilleurs que les objectifs fixés. Si l'inflation a été largement inférieure aux objectifs notamment après 1996, cela est dû en grande partie à l'efficacité de la politique monétaire pendant cette période. Par contre les résultats en termes de croissance et d'emploi n'ont pu être atteint et sont largement éloignés des cibles fixées, cela est principalement dû aux fortes mesures d'austérité structurelle et fiscales, malgré la moindre réduction des dépenses budgétaires.

En ce sens, dès la fin de ces programmes d'austérité, les autorités budgétaires ont mis en place un ensemble de plans de relance économique axés sur la demande, notamment des projets d'infrastructures et d'habitat mais aussi d'éducation, pour relancer la croissance économique et améliorer le niveau de vie en réduisant le chômage. Cependant, ces programmes ne fixent pas d'objectifs quantitatifs clairs. Ces trois programmes devaient initialement cumuler un investissement public important, cependant, les investissements réels ont suivi les évolutions des hydrocarbures avec des révisions optimistes ou pessimistes.

Ces différents programmes ont permis de réaliser un certain niveau de croissance économique stable ce qui a permis aussi de résorber une part importante du chômage qui est devenu relativement faible. Ces résultats ont pu être réalisés tout en maintenant un niveau d'inflation faible en réduisant fortement la dette extérieure.

En ce sens même si tous les instruments, notamment les investissements publics, n'ont pas pu être mis en place, les objectifs macroéconomiques ont globalement pu être atteints.

Bibliographie :

1. Boutaleb Kouider (2004), "La problématique de l'efficacité des politiques économiques dans les PVD : le cas de l'Algérie", communication au colloque international sur "l'évaluation des politiques économiques : réalités et perspectives" ; Novembre 2004, Tlemcen (Algérie).
2. Bouyacoub Ahmed (1997), "L'économie algérienne et le programme d'ajustement structurel", Confluences, Printemps 1997.
3. La Banque Mondiale (1971 à 1994), Rapports « évolutions et perspectives économiques de l'Algérie ».
4. La Banque Mondiale (1994), « Mémoire Economique ; La Transition vers une Economie de Marché », 25 Mai 1994.
5. La Banque Mondiale (2007), "Une Revue des Dépenses Publiques ; A la Recherche d'un Investissement Public de Qualité", 15 Aout 2007.
6. Martin Ivan (2003), "Politique économique et stabilité de l'état", CERI, Mars/Avril 2003.
7. Menna Khaled (2014), "Etude de la politique budgétaire en Algérie durant la période des réformes depuis 1990", Les Cahiers du CREAD, n°109.