

ABDERRAHMANE SAKER^[*]

Les limites de la politique budgétaire dans la régulation économique en Algérie

La caractéristique essentielle pour l'ensemble de la période étudiée (1963-1986) est la participation importante de l'Etat, au travers de son budget, dans le processus de développement économique, dans la redistribution des revenus et dans l'affectation des ressources. Un premier indicateur permettant de le confirmer : de 1963 à 1986, l'Etat seul a assuré plus de 40 % de l'accumulation nationale du capital et près du quart des revenus salariés des ménages.

Pour la réalisation de ces objectifs, l'Etat a utilisé un grand nombre d'instruments de politique économique, dont la politique budgétaire qui joue, en Algérie, un rôle primordial dans la réalisation des objectifs de la croissance, de la redistribution des revenus et dans l'affectation des ressources.

Cependant, la politique budgétaire joue, ces dernières années, un rôle de stabilisation de l'économie : l'Etat semble axer ses efforts vers la réduction du déficit budgétaire (36 milliards DA. pour les seules années 1986-1988), qui constitue un élément du plan de stabilisation de la politique budgétaire.

Dans le contexte de l'Algérie, la stabilisation économique implique le rétablissement de l'équilibre entre l'offre et la demande de ressources, dans le but de minimiser les pressions sur la balance des paiements et le niveau des prix. Ces objectifs de stabilisation requièrent, pour leur réalisation, l'utilisation simultanée d'un certain nombre d'instruments tels que les politiques monétaire, budgétaire, de crédit (volume et taux d'intérêt), mais le choix de ces instruments est déterminé et conditionné par des équilibres économiques et sociaux, ne serait-ce que le niveau de consommation (individuelle et collective). Les réformes économiques en cours peuvent être considérées, en ce sens, comme une tentative de mise en place d'instruments de régulation économique.

La présente étude s'intéresse particulièrement à la politique budgétaire, aux effets du déficit budgétaire sur les variables macro-économiques importantes et au rôle qui lui est dévolu dans le cadre plus large de la régulation économique. Et au-delà de ces questions, c'est le sens même de la régulation budgétaire qui sera discuté, afin d'en déterminer les limites.

1. Les grandes tendances de la régulation budgétaire

La mise en perspective de la régulation budgétaire, durant les trois décennies de l'Algérie indépendante, permet de noter d'importantes similitudes dans la conduite de la politique budgétaire entre les années 60 et 80 ; les années 70 marquant, à ce niveau, une certaine rupture. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous pouvons citer à l'appui de l'analyse les éléments suivants :

1.1. L'ensemble de la période 1963-1970 se caractérise par un déficit budgétaire important (hors opérations de prêts du trésor), représentant 20 % des ressources budgétaires et 7 % du Produit Intérieur Brut (PIB). Ces dernières années (1986-1988), après une longue période d'excédents budgétaires, ont connu un retour au déficit budgétaire (près de 15 % des recettes budgétaires et 6 % du PIB). Ainsi, la continuité historique n'a jamais existé sur le plan budgétaire.

1.2. Les causes du déficit budgétaire sont différentes. Il n'en reste pas moins qu'un élément leur est commun : l'importance du budget de l'Etat dans l'activité économique (mesurée par le PIB) et, en particulier, le rôle spécifique de l'Etat dans l'accumulation du capital. Si les dépenses budgétaires représentent, de 1963 à 1970, 33 % du PIB et près de 40 % depuis 1980, elles n'en ont constitué, durant les années 70, que près du quart. D'autre part, l'Etat a assuré, par son seul budget d'équipement, près de la moitié de la Formation Brute du Capital Fixe (FBCF) de la nation depuis 1980 ; taux qui se rapproche de celui réalisé entre 1963 et 1970 (41 %). De 1971 à 1979, le taux avoisinait les 25 %. Ainsi, l'Etat, pour ces deux premières périodes, est le principal agent de l'accumulation du capital (le reste se répartissant entre les entreprises et les ménages).

1.3. La structure du budget de l'Etat

L'analyse de la structure du budget général de l'Etat permet de confirmer les mêmes tendances.

Les années 70 sont marquées, sur le plan budgétaire, par le caractère « redistributif » de revenus de l'Etat ; l'essentiel de son budget - plus de 70 % - est destiné au budget de fonctionnement et, en particulier, aux rémunérations des salariés (traitements des fonctionnaires), aux subventions (entreprises publiques) et aux transferts de toutes sortes aux ménages (pensions, bourses...).

D'après les comptes des administrations publiques centrales, les seules rémunérations des salariés et les subventions d'exploitation ont représenté, de 1974 à 1979, près de 60 milliards D.A. [\[1\]](#).

La structure budgétaire est tout autre depuis 1980, où l'on assiste à une nette régression du rôle distributif de l'Etat, au profit de celui « d'entrepreneur » (accumulation). Le budget d'équipement constitue en moyenne 45 % de l'ensemble des dépenses budgétaires. Le budget de fonctionnement connaissant ainsi un recul de 15 points.

2. Déficits budgétaires et incidences économiques

La mesure des incidences économiques des déficits budgétaires sera menée avec le concept de déficit budgétaire global ainsi défini : recettes totales inférieures aux dépenses totales de l'Etat (courantes plus en capital plus prêts nets).

Cet indicateur sera préféré, pour l'Algérie, au déficit budgétaire stricto-sensu (recettes budgétaires inférieures aux dépenses de fonctionnement et d'équipement) au vu de l'importance des débudgétisations-budgétisations (santé, soutien des prix, investissements des entreprises publiques) et des prêts du trésor (qui représentent à eux seuls près de 60 % de l'ensemble des dépenses budgétaires).

2.1. Caractéristiques de la position budgétaire de l'Algérie

Les caractéristiques dominantes sont :

- une croissance rapide des dépenses de l'Etat, en termes absolus et en termes relatifs par rapport au PIB.
- une hausse continue des recettes courantes de l'Etat ;
- des déficits budgétaires globaux relativement importants.

L'importance et la persistance des déficits budgétaires globaux, de 1963 à 1988, relèvent d'une faiblesse structurelle du budget. En effet, la croissance et le volume des dépenses (y compris les prêts du trésor) ont toujours dépassé ceux des recettes. Les recettes budgétaires ont été souvent soumises à des influences exogènes provoquant des fluctuations, alors que les dépenses augmentent d'une façon continue. Du côté des recettes, les influences exogènes sont transmises au budget de par la dépendance sur les recettes extérieures (hydrocarbures). En plus, une partie importante des recettes des impôts provenant du commerce international (impôts des douanes), une contraction des importations (cas de ces trois dernières années) réduisent le volume des droits et taxes sur les importations.

Du côté des dépenses, il y a une influence des facteurs exogènes, notamment l'inflation mondiale, qui a élargi les dépenses de subvention (cas du soutien des prix à la consommation) et les paiements du service de la dette extérieure dû à l'élévation des taux d'intérêt et à l'appréciation du dollar.

2.2. Déficit budgétaires, causes et évolution

Tableau n° 1 : Soldes budgétaires globaux (en % du PIB)

1963	1967	1970	1974	1977	1980	1983	1985
-3,1	-13,0	-12,9	+9,8	-16,3	-11,8	-16,7	-9,5

Le tableau 1 donne un aperçu de la position budgétaire de l'Algérie durant la période 1963-1985. Le déficit budgétaire global est exprimé en tant que proportion du PIB, de façon à permettre les comparaisons intertemporelles.

Les taux des déficits budgétaires globaux au PIB sont élevés et continus pour l'ensemble de la période et varient (si on excepte les deux années particulières 1963 et 1974) entre 10 et 17 %. Une autre caractéristique de la position budgétaire est la variabilité des taux de déficits budgétaires, aucune tendance significative ne pouvant être déterminée.

Tableau n° 2 : Dépenses budgétaires totales (en % du PIB)

1963	1967	1970	1974	1977	1980	1983	1985
39,8	39,5	41,7	48,5	62,8	53,5	58,8	50,4

Le tableau 2 montre l'importance des dépenses budgétaires dans le PIB. Pour la période 1963-1985, cette proportion reste impressionnante. Elle a constitué plus de la moitié du PIB, mais avec des variations marquées d'année en année.

Lorsqu'on décompose les dépenses globales, en dépenses courantes, en capital et en prêts en capital, toujours en proportion du PIB (tableau 3), les dépenses courantes sont restées relativement stables, autour de 20 % durant toute la période [2].

S'agissant des dépenses en capital au PIB, l'Algérie a connu une croissance continue de celles-ci de 1970-1980. Le premier plan quinquennal (1980-1984), nous l'avons déjà remarqué, marque, à cet égard, une rupture dans cette tendance par une nette augmentation de la part des dépenses en capital dans le PIB. La prise en charge de certains secteurs jugés «retardataires» (habitat, santé, hydraulique et formation) par le budget de l'Etat explique cette dernière évolution.

Les prêts en capital au PIB restent élevés depuis 1970 (compris entre 15 et 30 %) et constituent, jusqu'aux années 80, la grande part des dépenses budgétaires totales. C'est le «recentrage» des activités économiques et financières de l'Etat sur le budget qui explique, en particulier, la diminution de cette part, amorcée par le premier quinquennal : 40 à 45 % du PIB étant affecté aux seules dépenses budgétaires.

Tableau n° 3 : Structure des dépenses budgétaires totales (en % du PIB)

	1963	1967	1970	1974	1977	1980	1983	1985
Dép courantes/PIB	19,9	24,5	20,0	21,0	21,0	19,0	22,0	21,5
Dép en capital/PIB	15,0	10,0	7,6	8,4	14,0	12,4	20,5	18,0
Prêts en capital/PIB	4,8	5,0	14,0	20,0	27,7	22,0	16,5	11,0

La croissance des dépenses globales est liée à la croissance de l'ensemble des dépenses et des prêts en capital.

L'analyse de la structure des charges budgétaires totales nous permet de déterminer les causes de cette croissance.

La structure des charges budgétaires s'est sensiblement modifiée au cours de la période étudiée, ainsi que l'illustre le tableau 4 qui porte sur les années 1963-1985.

Tableau n° 4 : Structure des charges budgétaires (en %)

	1963	1967	1970	1974	1977	1981	1985
Intérêts de la dette	0,1	0,6	0,5	1,05	1,6	1,0	2,5
Fonctionnement courant	24,8	36,5	34,3	24,2	13,0	19,9	28,5
Transferts (dont soutien des prix)	18,0	19,7	14,6	17,4	13,8	17,1	20,1
Investissements publics	33,2	24,2	27,3	26,1	23,7	25,8	33,5
Prêts et avances	23,7	18,7	23,4	30,8	47,8	35,3	20,7
Charge nette des autres Comptes spéciaux	(ND)	0,3	-0,1	0,4	-	-0,9	-5,3

Ce tableau met notamment en relief :

Une montée continue et très marquée des dépenses de transfert (subventions à la consommation des ménages, allocations, pensions, subventions d'exploitation aux entreprises publiques) et de fonctionnement courant (principalement les dépenses de personnel et les subventions de fonctionnement aux collectivités locales et établissements publics). Jusqu'à la fin des années 60, les dépenses de transfert et de fonctionnement représentent près de la moitié des charges budgétaires, période suivie par une certaine «rigueur» budgétaire (compression des dépenses, blocage des salaires...) durant la décennie 70. Les années 80 sont marquées, quant à elles, par le retour à un certain équilibre entre ces dépenses et les autres charges budgétaires.

Une stabilité de la part des dépenses en capital de l'Etat (investissements publics) au cours des années 70 (en moyenne 25 % de l'ensemble des charges budgétaires). Mais, comme nous l'avons souligné précédemment, les années 80 marquent une nette rupture de tendance. Plus du tiers de ces charges est constitué par les investissements publics induits par les changements de politique économique.

La part des prêts et avances du trésor - aux entreprises publiques en particulier - confirme les précédentes remarques : rôle extrêmement important exercé par ces prêts dans la décennie 70, remis partiellement en cause, depuis 1980.

Mais, si l'on additionne les investissements publics et les prêts, il est intéressant d'observer un maintien global du poids relatif des dépenses en capital et des prêts dans les masses budgétaires : environ 56 % dans les années 60 et 70 et 60 % dans les années 80.

Cette transformation «heurtée» de la structure des dépenses publiques est le facteur explicatif de leur forte croissance.

2.3. Les ressources publiques

Tableau n° 5 : Recettes budgétaires (en % du PIB)

1963	1967	1970	1974	1977	1980	1983	1985
29,2	29,0	29,7	49,2	46,0	42,6	40,3	42,6

Le tableau des recettes budgétaires montre que l'Algérie a connu une croissance continue de ses recettes durant la période 1963-1985. Même si elles ont connu des fluctuations d'année en année, elles ont été maintenues à un niveau élevé du PIB depuis 1973 et ce, grâce aux recettes pétrolières, en moyenne 45 %. La décennie 1963-1972 se caractérise, de ce point de vue, par un maintien régulier de la part des recettes budgétaires au PIB : en moyenne 30 %. D'autre part, l'évolution des recettes fiscales ordinaires de l'Etat est due à deux facteurs :

- La croissance des agrégats économiques qui forment l'assiette de l'impôt (production, revenu)[\[3\]](#), qui permet implicitement à l'Etat de prélever plus d'impôt, compte tenu des taux d'impôt existants ;
- La variation de la structure de l'impôt et, notamment, l'accroissement discrétionnaire des taux d'impôt[\[4\]](#). La structure des ressources publiques a connu également d'importantes modifications.

Tableau n° 6 : Structure des ressources publiques (en % des ressources budgétaires nettes)

	1963	1967	1969	1973	1977	1981	1985	1987
Recettes fiscales	93,4	84,0	83,2	89,9	93,5	97,5	86,4	83,3
(dont fiscalité pétrolière)	(11,9)	(21,9)	(23,2)	(37,2)	(57,6)	(67,6)	(42,7)	(22,9)
Intérêts et remboursements de prêts.	2,8	6,8	1,9	3,2	6,2	2,3	2,6	2,1
Participation secteur d'Etat	-	-	12,4	6,4	0,1	-	-	2,1
Recettes diverses	-	9,2	2,5	0,5	0,3	0,2	11,0	11,5

Ces modifications sont dues à :

- une «montée» régulière de la part des recettes fiscales dans les recettes budgétaires, du moins jusqu'en 1981 ;
- une constante diminution des recettes fiscales ordinaires (baisse de plus de 50 points entre 1963 et 1981) jusqu'en 1982, suivie d'une nette reprise à partir de 1988 ; en 1987 la part des recettes fiscales ordinaires dans les ressources budgétaires est identique à celle de 1969. L'année 1983 est également marquée par une modification sensible de la structure des ressources publiques : la fiscalité ordinaire redevient la ressource budgétaire essentielle de l'Etat. Sa part passe ainsi de 40 % en 1984, à 60,4 % en 1987 et, enfin, à près de 77 % en 1988.
- La fiscalité pétrolière connaissant, quant à elle, une évolution contraire. Les parts importantes de la fiscalité pétrolière dans cette structure des ressources publiques (en 1973 et 1981) trouvent leurs origines dans les augmentations des prix pétroliers pour ces années. Le deuxième plan quinquennal (1985-1989), marqué par d'importantes baisses de ces prix et des niveaux de production des hydrocarbures, confirme le net retour des recettes fiscales ordinaires comme première ressource publique (Tableau 7).

Tableau n° 7 : Part de la fiscalité ordinaire et pétrolière dans les ressources budgétaires (en % 1981-1988)

	1981	1985	1986	1987	1988(*)
Fiscalité ordinaire	29,9	43,7	53,5	60,4	68,6
Fiscalité pétrolière	27,6	42,7	31,9	22,1	17,5

(*) Prévisions.

D'autre part, les indices d'évolution des fiscalités ordinaire et pétrolière, durant les 4 premières années du 2e plan quinquennal, sont significatifs des ruptures énoncées dans la structure des ressources publiques.

Tableau n° 8 : Évolution de la fiscalité ordinaire et pétrolière

	1981	1985	1986	1987	1988
Fiscalité ordinaire	100	170	172	206	223
Fiscalité pétrolière	100	92	57	43	47

(1981 : année de base)

Entre 1981 et 1988, la fiscalité ordinaire a plus que doublé, en valeur absolue, alors que le phénomène inverse peut s'observer pour la fiscalité pétrolière :

La faiblesse quasi permanente des intérêts échus et des

remboursements des prêts octroyés par le trésor aux entreprises publiques principalement, et ce, malgré l'importance du volume de ces prêts. Ainsi, ces premiers n'ont représenté qu'entre 2 et 6 % des ressources budgétaires, c'est dire toute leur «marginalité» ;

Une évolution «heurtée» de la participation du secteur économique d'Etat aux ressources publiques. Inexistante jusqu'en 1968, cette participation a représenté en 1969 jusqu'à 13 % de ces ressources, pour connaître, par la suite, un effacement qui devait conduire, en 1977, à sa suppression ; suppression tout aussi éphémère car elle est à nouveau rétablie en 1987.

Cette évolution doit être rapprochée de la situation financière des entreprises publiques algériennes et de leurs relations avec le trésor qui nécessitent une tout autre analyse.

Et, enfin, à un rôle croissant, du moins depuis 1985, des «recettes diverses» dans les ressources budgétaires. Quasi insignifiantes jusque-là, elles représentent actuellement plus de 11 % de l'ensemble de ces ressources. Ce sont là les résultats de la politique de «diversification» de ces ressources ; cessions des biens de l'Etat, droits de douane sur les importations privées (automobiles, bien d'équipement, bétail) etc...

2.4. Modes de financement du déficit

Les différentes sources de financement des déficits budgétaires sont présentées au tableau 9.

Tableau n° 9 : Structure de financement des déficits budgétaires (en %)

	1967	1970	1974	1977	1980	1983	1985
Financement intérieur	104,4	93,0	96,6	100,0	101,4	99,8	99,8
Financement extérieur	-4,4	+7,0	-3,4	-0,08	-1,5	+0,2	+0,2

La structure du financement des déficits révèle une part très faible du financement extérieur relativement au financement intérieur. Ainsi, le financement des déficits en Algérie est en totalité intérieur **[5]**.

L'importance du financement intérieur, malgré l'ampleur des déficits budgétaires, doit s'analyser par ses différentes composantes : financement bancaire (banque centrale et banques primaires) et épargne institutionnelle.

Notre propos, ici, n'est qu'une simple quantification de ces modes de financement. Les mécanismes, procédures et autres, ayant déjà constitué l'objet d'analyses antérieures **[6]**.

Tableau n° 10 : Modes de financement intérieur du déficit de l'Etat (en % du déficit budgétaire)

	1967	1970	1974	1977	1980	1983	1985
Financement bancaire (dont B C A)	9,5 (-10,5)	62,0 (60)	43,5 (43)	32,0 (29,5)	40,5 (38,0)	46,5 (42,5)	16,0 (12)
Epargne (institutionnelle et ménages)	12,5	26,5	7,0	52,0	64,5	49,5	77,0

Ce tableau met en relief quatre points importants :

- l'extrême irrégularité du financement bancaire sur l'ensemble de la période : s'il finance en 1970 62 % du déficit, il n'en assure que 16 % en 1985 ;
- l'importance du recours à la banque centrale (BCA) [71] (dépôts de la BCA au CCP et avances au trésor). De manière générale, le financement bancaire des déficits est assuré presque entièrement par la BCA. Entre 1970 et 1985, la BCA seule a assuré près de 40 % du financement intérieur de ces déficits ;
- les montants des emprunts de l'Etat, auprès des banques commerciales ont représenté une faible proportion de l'ensemble de ses emprunts ; en moyenne 2,5 % pour les années 1970-1985.
- l'épargne institutionnelle (entreprises d'assurances, caisses d'épargne, sécurité sociale...) et des ménages (bons du trésor) assure une part importante du financement intérieur, et ce, depuis 1977. Ainsi, cette épargne a financé, à près de 70 %, les déficits budgétaires.

Le recours à l'épargne institutionnelle s'est développé à partir de 1971, en vue de pallier la limitation des emprunts publics extérieurs, en évitant un financement important par le système monétaire.

En conclusion, le financement bancaire, sur création monétaire, a assuré, de 1967 à 1985, plus de 30 % du financement intérieur du déficit budgétaire global de l'Etat et l'épargne près de 50 %.

3. Effets du recours de l'Etat au système monétaire sur la création monétaire

On se bornera ici à un aperçu de l'évolution «contrepartie du trésor» au sens des autorités monétaires, afin de «quantifier» l'effet du recours de l'Etat au système monétaire sur la création monétaire.

3.1. Précisions méthodologiques

Pour avoir une vision plus exacte de l'incidence monétaire des opérations effectuées par le trésor au cours de la période, il convient de ne pas limiter l'analyse à la seule position à l'égard du système bancaire.

Certaines ressources procurées par les correspondants sont considérées comme étant de nature monétaire par les autorités monétaires. Tel est le cas des avoirs des particuliers et des institutions aux C.C.P. et aussi ceux détenus par le système bancaire sur ces

mêmes C.C.P ; de même que les fonds particuliers déposés auprès des comptables publics, ainsi que les monnaies divisionnaires en circulation ou détenues par la B.C.A. sont reprises dans la contrepartie «créances sur le trésor», dans le cadre des définitions monétaires actuellement en vigueur en Algérie.

3.2. Incidence monétaire des déficits budgétaires

Le recours de l'Etat à l'ensemble du système monétaire a permis de financer, nous l'avons vu, près du tiers de son déficit au cours de la période 1967-1985.

Les créances de la B.C.A. sur le trésor ont constitué une contrepartie importante de la monnaie centrale ; en moyenne près de 30 % pour l'ensemble de la période.

L'évolution de la contrepartie trésor, qui est censée refléter la part de responsabilité du trésor dans la création monétaire globale, est retracée dans le tableau 11.

Tableau n° 11 : Contrepartie trésor (moyenne : 1963-1985)

	1963-70	1971-79	1980-85	1963-85
Variation annuelle (10 ⁹ DA)	+ 0,7	+ 1,82	+ 7,26	+ 32,6
En % du solde à financer	56,2	40,3	44,0	46,8
En % de M ²	37,0	22,4	27,5	28,9

Une analyse plus fine des contreparties trésor permet de dégager les conclusions suivantes :

a) Le recours du trésor au système monétaire a permis de financer, durant la première période (1963-1970), près de 60 % de son déficit, et était plutôt orienté vers l'accumulation de dettes auprès de la B.C.A. M. E. Benissad distingue, quant à lui, une «période allant jusqu'en 1965, caractérisée par les difficultés de conjoncture et la désorganisation de l'économie d'après l'indépendance, les avances de l'Institut d'Emission au trésor (étant) à l'origine de l'accroissement de la quantité de monnaie en circulation»[\[8\]](#).

Les créances sur le trésor ont ainsi constitué la principale contrepartie de la monnaie centrale.

b) Cette politique monétaire n'a pas été poursuivie au cours de la deuxième décennie (1971-1979), suite aux facteurs exogènes ; hausse des prix pétroliers qui ont influé sur le volume de l'épargne budgétaire[\[9\]](#), qui ont permis la réduction des déficits budgétaires globaux et le gonflement des emprunts intérieurs du trésor[\[10\]](#). Ainsi, la contrepartie trésor représente, en moyenne, 22 % de la base monétaire pour la période (et seulement 12 % pour les années 1973-1976). Mais la pression exercée par les crédits bancaires à l'économie explique également la diminution relative du rôle monétaire du trésor.

c) la dernière période (1980-1985) est marquée par un léger accroissement du recours au système monétaire. La contrepartie trésor représente 27,5 % en moyenne de M^2 et le financement monétaire des déficits budgétaires s'élève à 44 %.

Ces éléments permettent de conclure à une certaine continuité dans la politique monétaire depuis 1980 par rapport aux années 70, du fait de l'accroissement de l'épargne institutionnelle mobilisée par le trésor, qui a permis de contenir l'appel à la monnaie, et de l'ampleur prise par les crédits à l'économie.

Mais l'apparition d'un déficit budgétaire - au sens strict - en 1986, 20 milliards DA, marque une nette rupture dans le « poids » du trésor dans la création monétaire.

Ainsi, en 1986, les seuls concours de la B.C.A. au trésor représentent 66 milliards DA (+ 24,1 milliards par rapport à 1985) et plus de 32 % de M^2 [\[11\]](#).

En conclusion, on ne peut contester une notable augmentation - relative - du rôle monétaire du trésor, au cours de cette période, du fait que les masses budgétaires (et les déficits budgétaires) ont très fortement augmenté au cours de cette même période. La règle de stricte neutralité des finances publiques, qui constitue un des fondements de la réforme de 1971, est déjà remise en cause entre 1971 et 1979, où l'augmentation nette de la contrepartie trésor aura globalement progressé sur ces neuf années de près de 17 milliards DA. La gestion de la trésorerie publique sur 1980-1985 s'écarte encore plus des principes posés antérieurement : en six années seulement, la contrepartie trésor a augmenté de près de 44 milliards DA.

L'ensemble de ces éléments nous conduit à conclure, qu'en Algérie, il est difficile de séparer politique budgétaire et politique monétaire, tant cette dernière est influencée par la première. Ce facteur, en plus des phénomènes exogènes auxquels est soumise l'économie algérienne, rend la définition d'une politique monétaire encore plus difficile.

Conclusion générale

L'ensemble des éléments présentés permet quelques conclusions qui sont autant d'hypothèses de recherche.

1^e - Le budget de l'Etat qui constitue, en principe, la « tranche annuelle » du plan national de développement (ou le plan annuel en matière d'investissement) reste toujours centré sur les fonctions « classiques » (traditionnelles) du budget : consommation collective, redistribution de revenus et équipements collectifs.

L'aspect dynamique de prévisions / planification, qu'a voulu lui conférer la réforme du financement de 1971, semble buter sur la question centrale des ressources et, en particulier, celles liées aux exportations. En ce sens, le budget algérien ne présente qu'un caractère limité de régulation économique, et est loin de constituer l'élément central de celle-ci.

2^e - La politique systématisée des subventions (entreprises publiques) des transferts et rémunérations aux ménages, en accroissements réguliers, semble remise en cause par l'inflation (la croissance moyenne annuelle des prix n'a jamais été inférieure à 10 %). Ainsi, tout se passe comme si les prix - et l'inflation - devaient réaliser, à posteriori, un réajustement. Les mécanismes monétaires se chargeant, en «dernière instance», de procéder à la régulation nécessaire et l'illusion monétaire, de conforter les équilibres sociaux et de réduire - en termes réels - l'accès aux ressources budgétaires des agents économiques.

3^e - L'incapacité de l'Etat de comprimer les dépenses publiques - pour la sauvegarde de ce «fameux» équilibre, aggravé encore plus par les contraintes démographiques - face à la rigidité des ressources, limite encore plus les possibilités réelles de la régulation budgétaire. Dans une économie marquée par une fluctuation importante des ressources (fiscalité en particulier), mais également par une politique économique se voulant dynamique (en matière d'investissement et de consommation) le niveau d'intervention du budget dans la régulation économique reste fortement restreint.

Le choix est simple et complexe à la fois pour l'Etat : soit réduire les dépenses publiques - avec les conséquences sociales qui peuvent en découler - soit opérer un financement monétaire de ces mêmes dépenses. Il semble bien, pour l'Algérie, que c'est cette deuxième alternative (le déficit budgétaire) qui ait été retenue : laisser la monnaie opérer la régulation. L'Etat prenant alors le parti d'opérer la régulation, non en «jouant» sur les éléments du budget (considérés comme incompressibles relativement à court et moyen terme), mais sur la régulation monétaire. L'illusion monétaire devenant alors le principe fondamental de cette régulation.

4^e - La régulation économique en Algérie se présenterait alors sous deux aspects :

- un aspect «visible» : la politique budgétaire, s'inscrivant dans une logique de «plan», tenterait de réaliser la satisfaction des agents économiques et, au-delà, assurerait la cohésion sociale, et
- un aspect «invisible» : la politique monétaire, en réduisant le champ de la politique budgétaire, favoriserait certains mécanismes - inflation en particulier - qui auraient, a priori, un caractère «dérégulateur».

Mais cette forme de «dérégulation» n'a-t-elle pas été, en fait, la seule forme de régulation de l'économie algérienne ?

Notes

[*] Maître assistant, ISE, Oran. Chercheur associé au CREAD.

[1] *Comptes des Administrations Publiques*, Revue Statistiques, ONS, numéro hors série, septembre 1987.

[2] Cette stabilisation des dépenses courantes constitue un des principes de bases, qui président à l'élaboration du budget algérien, explicitement énumérés dès 1971 : «principe de limitation des dépenses courantes de l'Etat au profit de la promotion des investissements» et «compression de certaines dépenses par le maintien à un seuil inférieur à 5 % de l'accroissement annuel des dépenses de fonctionnement, autres que celles de la scolarisation et de la formation».

S. MAHROUG (Ministre des Finances), Présentation de la loi de Finances pour 1973, Revue Financière, n° 1, mars 1973.

[3] Le taux de croissance annuel moyen, en termes nominaux, de la PIB a été de près de 19 % entre 1970 et 1985. Source : MPAT, Synthèse du bilan économique et social de la décennie 1967-1978, p. 253.

[4] C'est, en d'autres termes, à la même conclusion que parvient le bilan économique et social 1967-1978 (op. cit.) : «de 1967 à 1978, les recettes de l'Etat se sont accrues de 4,02 milliards à 36,8 milliards DA, enregistrant un taux nominal de croissance annuel de l'ordre de 23 %. Ce taux considérable, à rapprocher du taux de croissance de la PIB, en prix courants, qui est de 17,6 %, est le reflet à la fois, de la croissance des prix, de la croissance substantielle du rendement des impôts sur les revenus et de l'augmentation de la fiscalité pétrolière».

[5] A titre de simple comparaison, au Maroc, la part du financement extérieur net dans le financement total a augmenté de 30 % en 1975 à 74 % en 1984 et, pour la Tunisie, les emprunts extérieurs ont assuré près de la moitié du financement des déficits budgétaires de 1970 à 1980. Source : FMI et FMA.

[6] Cf. notamment à l'ouvrage collectif, Monnaie, Crédit et Financement en Algérie 1962-1987, CREAD, Alger, avril 1987.

[7] Nous utiliserons dans la suite de cette analyse, l'abréviation BCA pour nous référer à la Banque Centrale.

[8] Mohamed El Hocine BENISSAD, Economie du développement en Algérie, OPU et Economica, 1979, p. 227.

[9] L'épargne budgétaire est passée de 1,47 milliard DA en 1972 à près de 13 milliards en 1979.

[10] Selon M. E. Benissad (op. cit.) les emprunts intérieurs (y compris les fonds de trésorerie) sont passés de 2 milliards en 1971 à 6,6 milliards DA en 1975 (p. 226).

[11] Au 30 juin 1987 (dernières statistiques financières disponibles), les créances de la BCA sur l'Etat s'établissaient déjà à 82,7 milliards DA par rapport au premier semestre 1986. Source : FMI, Statistiques Financières Internationales, Annuaire 1987.

