

Évolution de la politique budgétaire et son impact sur la croissance économique en Algérie
Évolution de la politique budgétaire et son impact sur la croissance économique en Algérie (1963-2014)

Talal OMRANI université de Ghardaïa

Rachid TOUMACHE ENSSEA Koléa

Résumé:

Le présent article vise à mettre en relief l'importance de la politique budgétaire, considérée comme principal levier de la politique économique en Algérie depuis l'indépendance, son impact sur les fondamentaux de l'économie nationale (objectifs du carré magique de Kaldor), essentiellement sur la croissance, son potentiel de financement de l'économie ainsi que ses limites.

Après avoir été articulée autour de l'affectation de la rente pétrolière au financement des dépenses de la fonction publique, des transferts et des subventions à la consommation et à la production, ainsi qu'à la réalisation des investissements publics non prioritaires par rapport à la vision conjoncturelle du développement dans une économie initialement sous le système de la planification centrale, la politique budgétaire dans l'économie de marché naissante a restreint l'action de l'Etat à la production de biens et de services publics.

En fait, la politique budgétaire restrictive, conduite durant la période de l'ajustement structurel (1989-1998), a joué un rôle déterminant dans la stabilisation macroéconomique à compter de 1998. Néanmoins, l'expansion budgétaire engagée depuis 1999 grâce au pactole pétrolier, a été remarquable, d'une part, elle a contribué à la consolidation de la stabilité macro-financière, et d'autre part, elle a permis de renouer avec une croissance relativement forte et soutenue, tirée essentiellement par les secteurs d'hydrocarbures, services et BTPH. Cette situation fait ressortir un constat majeur qui est la vulnérabilité des finances publiques et donc l'économie nationale aux chocs externes, notamment aux fluctuations défavorables du marché pétrolier.

Mots-clés: *Politique budgétaire expansionniste, Effet de cliquet, Politique pro-cyclique, Crise des subprimes, Politique contra-cyclique, Syndrome hollandais.*

ملخص:

يهدف هذا المقال إلى إبراز أهمية السياسة المالية التي تعد الأداة الأساسية للسياسة الاقتصادية في الجزائر منذ الإستقلال، وكذا تأثيرها على أساسيات الإقتصاد الوطني (أهداف المربع السحري ل Kaldor)، خاصة على النمو، وكذا قدرتها على تمويل الإقتصاد الوطني فضلا عن محدوديتها في القيام بذلك.

بعد أن كانت قائمة على توزيع الربح النفطي لتمويل نفقات الوظيفة العمومية وإعانات الإستهلاك والإنتاج، فضلا عن تحقيق الإستثمارات العامة غير ذات الأولوية بالنسبة للرؤية التنموية الظرفية للإقتصاد في ظل نظام التخطيط المركزي، السياسة المالية الناشئة في ظل إقتصاد السوق قيدت عمل الدولة في إنتاج السلع والخدمات العامة فقط.

تجدر الإشارة إلى أن السياسة المالية التقييدية المطبقة خلال فترة التكييف الهيكلي (1989-1998)، لعبت دورا رئيسيا في تحقيق إستقرار الإقتصاد الكلي منذ عام 1998. غير أن التوسع المالي الملاحظ منذ عام 1999 بفضل المدخيل البترولية الهائلة، أسهم وبشكل أكبر في توطيد الإستقرار المالي الكلي، من جهة، كما ساعد أيضا على إستئناف النمو الإقتصادي الذي كان مرتفعا نسبيا وبشكل مستمر ومستمدا أساسا من قطاعات النفط والخدمات وكذا الأشغال العمومية، من جهة أخرى. وتبرز هذه الحالة نتيجة رئيسية وهي هشاشة وضعف المالية العامة وبالتالي الإقتصاد الوطني أمام الصدمات الخارجية، خاصة أمام التغيرات السلبية في سوق النفط.

الكلمات المفتاحية: سياسة مالية توسعية، أثر منع التراجع، سياسات مسايرة للدورات الاقتصادية، أزمة الرهن العقاري، السياسات المقاومة للتقلبات الدورية، المرض الهولندي.

Introduction

La politique budgétaire en Algérie est un levier très puissant de la politique économique dans la mesure où elle joue un rôle très important dans la stimulation de l'activité économique et la stabilisation macroéconomique. En effet, depuis l'indépendance du pays en 1962, la croissance économique est essentiellement tirée par la dépense publique (environ 30% du PIB) d'autant plus que le secteur privé est de taille modeste et orienté vers le marché intérieur.

Par ailleurs, et pour conserver sa trajectoire de croissance, l'économie algérienne reste tributaire de la disponibilité des ressources du secteur des hydrocarbures qui génère près de deux-tiers (2/3) des recettes budgétaires. En conséquence, une économie rentière comme celle de l'Algérie qui se base largement sur l'utilisation des ressources naturelles non renouvelables comme vecteur de développement économique pose la question de la pérennité des choix effectués et donc une diversification de l'économie impliquant de profondes réformes structurelles est plus que jamais impérative sur le moyen et long terme.

Cependant, malgré la transition d'une économie planifiée vers une économie de marché qui s'est doublée d'une réorientation en profondeur de la politique budgétaire, la place de cette dernière dans la politique économique nationale est restée très importante. De ce fait, nous essayerons dans ce qui s'ensuit de répondre à notre principale interrogation, à savoir : ***L'impulsion budgétaire dans le cadre des programmes de développement a-t-elle contribué à la relance de l'activité économique en Algérie ?***

Pour répondre à notre questionnement, nous partons des hypothèses suivantes :

- 1/ En plus des facteurs classiques de la croissance, les dépenses/recettes publiques constituent un facteur déterminant qui assure à la croissance sa pérennité et son caractère auto-entretenu.
- 2/ L'Algérie est un pays en sous-emploi, sa croissance est fragile et insuffisante, ce qui justifie la relance keynésienne de son économie marquée par la faible taille de son secteur privé.
- 3/ L'expansion budgétaire dûe à la hausse des recettes d'exportations d'hydrocarbures pose le problème de viabilité et de vulnérabilité de la politique budgétaire et par conséquent, de l'économie nationale, aux fluctuations négatives des prix du pétrole et du dollar USA.

Notre démarche afin d'analyser l'évolution de la politique budgétaire en Algérie ainsi que ses effets sur l'activité économique, depuis l'indépendance politique et jusqu'à nos jours, consiste à distinguer entre la politique budgétaire suivie sous le régime de la planification centrale (1963-1988), et celle adoptée en régime d'économie de marché naissante (1989 à nos jours).

Par ailleurs, compte tenu des restructurations appliquées sur l'organisation du ministère des Finances (chargé de la gestion des finances publiques), ainsi que les fonctions attribuées en conséquence, la période sous le régime de gestion centralement planifié de l'économie, à son tour, sera scindée en deux sous périodes (1963-1969) et (1970-1988). Celle en régime d'économie de marché en deux sous périodes aussi (1989-1998) et (1999 à nos jours). À ce titre, nous distinguons principalement quatre "04" périodes caractérisant l'évolution de la politique budgétaire en Algérie.

1. La politique budgétaire sous le régime de la planification centrale de l'économie (1963-1988)

1.1. La période (1963-1969)

Parmi les premières difficultés rencontrées par l'Algérie indépendante, il y a eu non seulement diminution des ressources en devises, mais aussi des recettes budgétaires. L'évolution des recettes et dépenses budgétaires telle qu'elle ressort du tableau N°01 ci-après, montre bien les limites du rôle de l'Etat dans le développement socioéconomique à cette époque, surtout pour la période allant jusqu'à l'année 1966. On constatait en effet que les finances publiques ne pouvaient être la source d'un financement conséquent d'une accumulation publique¹.

*Évolution de la politique budgétaire et son impact sur la croissance économique en Algérie***Tableau №01 : Evolution des principaux indicateurs budgétaires ainsi que leurs parts dans le PIB de (1963-1969)**

Unité : milliards de DA

Années	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
PIB (valeur courante)	13,13	9,9	15,24	14,69	16,23	18,74	21,044
Dépenses budgétaires	2,671	2,811	3,249	3,791	4,234	4,701	5,453
Recettes budgétaires	3,289	3,2	3,038	3,517	4,019	4,568	5,688
Solde budgétaire	0,618	0,389	-0,211	-0,274	-0,215	-0,133	0,235
Part des dépenses budgétaires dans le PIB (%)	20,34	28,39	21,32	25,81	26,09	25,09	25,91
Part des recettes budgétaires dans le PIB (%)	25,05	32,32	19,93	23,94	24,76	24,38	27,03
Part du solde budgétaire dans le PIB (%)	4,71	3,93	-1,38	-1,87	-1,32	-0,71	1,12

Source : ONS et livre A. Benachenhou « Planification et développement en Algérie 1962-1980. P.19 »

Après avoir repris sa propre destinée en main, l'Algérie a consacré pour la période sans plan de développement (1963-1966), ses ressources limitées de 13 milliards US\$ de recettes extérieures et 11,7 milliards de DA de recettes fiscales pour couvrir respectivement 8,2 milliards de DA d'importations et 12,1 milliards de DA de dépenses budgétaires². Les taux d'investissement et d'épargne avaient atteint, au cours des "04" premières années de l'indépendance, 17% et 24% du PIB respectivement. Sur un montant cumulé des investissements réalisés entre 1963 et 1966 (3 249 millions de DA) qui restait inférieur à celui des investissements entrepris pour la seule année 1961 (3 421 millions de DA)³, les deux-tiers (2/3) ont été orientés vers les infrastructures et les actions socioéconomiques.

Ce n'est qu'à partir de 1967, avec la formulation définitive du modèle de développement économique et social qui s'exprimait dans des plans pluriannuels successifs, d'où le premier plan triennal (1967-1969), que les ressources financières de l'Etat ont connu un développement considérable. Ce développement des ressources tient à la hausse des prix des hydrocarbures destinés à l'exportation depuis 1965, suivie d'une augmentation de 27% de la production du pétrole avec l'ouverture du nouvel oléoduc, Haoud-El-Hamra-Arzew, entré en service le 19 janvier 1966⁴, ainsi qu'à la nationalisation du secteur des mines, intervenue le 06 mai 1966, ce qui a fait passer le montant des recettes budgétaires totales de 3,289 milliards de DA en 1963 à 3,517 milliards de DA en 1966 puis à 5,688 milliards de DA en 1969.

Toutefois, malgré l'augmentation remarquable des recettes budgétaires pétrolières, enregistrée pendant la décennie 1960, passant de 257 millions de DA en 1963 à 632 millions de DA en 1966 puis à 1 320 millions de DA en 1969, leur part dans les recettes totales était très faible, oscillant de 6,25% en 1963 à 17,97% en 1966 puis à 23,21% en 1969. Au cours de cette période, le pétrole n'a pas joué en effet un rôle important dans le financement de l'économie nationale parce que les quantités exportées étaient assez faibles jusqu'à 1965 (accord Algéro-français sur les hydrocarbures), mais aussi parce que la fiscalité algérienne sur les hydrocarbures était restée dérisoire de 1962 à 1965 et très modérée entre 1965 et 1971, selon G. D. de Bernis⁵. En contrepartie, les recettes en devises étaient très faibles par rapport aux profits qu'en tiraient les compagnies pétrolières étrangères ; faibles aussi en comparaison des autres recettes en devises du pays à savoir les exportations agricoles (de plus en plus menacées par la fermeture de leurs débouchés traditionnels), et les revenus du travail exportés, les mandats que les ouvriers émigrés en Europe envoyaient à leurs familles. Pendant longtemps ce dernier poste des revenus de l'extérieur était plus élevé que les recettes en devises du pétrole⁶.

L'ensemble des recettes budgétaires accumulées pendant cette période, était consacré au financement des dépenses publiques qui étaient marquées par la prépondérance des dépenses de fonctionnement qui augmentaient chaque année (sauf pour l'année 1964) en volume et en valeur

Évolution de la politique budgétaire et son impact sur la croissance économique en Algérie

relative, puisqu'elles sont passées de 2,237 milliards de DA en 1963, où elles représentaient 68% des recettes budgétaires définitives, à 2,846 milliards de DA en 1966, concentrant ainsi près de 81% des recettes publiques, avant de passer à 3,578 milliards de DA en 1969, soit une régression en terme relatif par rapport au total des recettes budgétaires qui ont augmenté plus rapidement. Le budget de fonctionnement était prédominant de 1963 à 1969 parce qu'il fallait notamment reconstituer l'administration vacante suite au départ des colons européens⁷, d'une part, et ça explique bien pour partie, la tendance à l'augmentation des charges improductives imputables au gonflement démesuré des effectifs des administrations publiques⁸, d'autre part.

Par ailleurs, les dépenses d'équipement qui étaient restées faibles jusqu'à 1966, avaient connu une augmentation considérable avec la mise en œuvre du plan triennal en 1967, passant de 434 millions de DA en 1963 à 945 millions de DA en 1966, soit une progression de plus de 02 fois, avant d'atteindre 1 875 millions de DA en 1969, soit une hausse de près de 02 fois comparativement à l'année 1966 et de plus de 04 fois par rapport à 1963.

En fait, le taux de croissance enregistré entre 1963 et 1966 était relativement faible, le PIB était passé de 13,13 milliards de DA en 1963 à 14,69 milliards de DA en 1966. Toutefois, à partir de 1967 avec la mise en œuvre du plan triennal (1967-1969), le rythme de croissance était devenu plus important faisant passer la valeur du PIB, de 16,23 milliards de DA en 1967 à 18,74 milliards de DA en 1968 puis à 21,04 milliards de DA en 1969, soit un accroissement annuel de 13,87% en terme nominal.

1.2. La période (1970-1988)

Durant cette période de développement, l'Algérie a enregistré des résultats positifs en termes de croissance. En fait, jusqu'à 1986, le niveau de croissance économique a été relativement élevé et s'est situé tout au long de cette longue période de mise en œuvre de programmes d'investissements publics, à un niveau annuel supérieur à 5%. Par ailleurs, les taux moyens d'investissement et d'épargne étaient respectivement de l'ordre de 35% et 42% du PIB. Un taux d'investissement qui dépassait de loin le taux moyen des pays intermédiaires qui tournait autour de 26% sur la période (1970-1986)⁹, d'où l'importance des recettes budgétaires mobilisées et des dépenses publiques engagées qui ont augmenté parallèlement à des rythmes reflétant les capacités financières du pays d'où des excédents budgétaires constatés pendant toute la période considérée, dûs à une évolution favorable des prix du pétrole, sauf pour les années 1971, 1983, 1986 ayant enregistré des déficits de l'ordre de -0,022, -4,181 et -12,127 milliards de DA respectivement.

Le déficit budgétaire de 1971 était justifié par la « crise pétrolière de 1971 », amorcée suite à la nationalisation du secteur pétrolier, entraînant une crise commerciale entre l'Algérie et la France qui avait causé des moins-values importantes sur les recettes d'exportation d'hydrocarbures et les revenus fiscaux. Celui de l'année 1983 avait résulté, à la fois, de la baisse de la fiscalité pétrolière à la suite de la baisse des prix des hydrocarbures enregistrés dès le mois de mars de la même année, et des prêts nets consentis aux entreprises publiques pour leur aider à financer leurs investissements.

Toutefois, le déficit de 1986 était dû au contre-choc pétrolier qui a fait chuter de plus de 50% les recettes de la fiscalité pétrolière avec un rythme de dépenses maintenu, et a été couvert par le recours à l'endettement externe qui est passé d'environ 17 milliards US\$ à fin 1985 à 21,1 milliards US\$ à fin 1986. En conséquence, le déficit budgétaire était passé de -12,127 milliards de DA à -26,2 milliards de DA entre 1986 et 1988, ce qui représentait -4,09% et -7,53% du PIB respectivement, et le pays avait enregistré des taux de croissance (essentiellement tirée par les hydrocarbures) négatifs de -0,7% en 1987 et -1% en 1988 en terme réel¹⁰.

Après avoir constitué la part du lion dans les recettes totales pendant toute la période précédente, les recettes budgétaires hors hydrocarbures ont continué à augmenter entre (1970-1988) en passant de près de 5 milliards de DA en 1970 (80% des recettes budgétaires) à plus de 69

Évolution de la politique budgétaire et son impact sur la croissance économique en Algérie

milliards de DA en 1988 (74% des recettes totales). Toutefois, elles ont progressé à un rythme moins vite que celui des recettes pétrolières en leur cédant ainsi la part du lion à compter de 1974 (57% des recettes budgétaires), avant de regagner leur place au cours des années 1980 par suite du retournement de la situation du marché pétrolier, passant de 36,81% en 1980 à 76,1% en 1986 puis à 74,22% en 1988.

En effet, la fiscalité pétrolière avait augmenté considérablement l'épargne budgétaire¹¹ depuis 1971, qui est passé de 2,232 milliards de DA en 1971 à 3,813 milliards de DA en 1972, soit une progression de près de 71%, et est devenue ainsi la principale source de financement des investissements publics à compter de 1974. En conséquence, la part importante des recettes pétrolières dans les recettes budgétaires totales montre bien l'importance de surplus minier à mobiliser aux fins de l'accumulation, et reflète par conséquent, un fait majeur qui est la vulnérabilité des finances publiques et donc l'économie nationale, aux fluctuations négatives du marché des hydrocarbures.

En revanche, les dépenses publiques, durant toute cette période, ont évolué d'une manière remarquable, en passant de 5,876 milliards de DA en 1970 à 33,515 milliards de DA en 1979 puis à 119,700 milliards de DA en 1988, soit une multiplication par plus de 20 fois, et que malgré la baisse des prix des hydrocarbures débutée en 1986 entraînant la diminution de l'épargne budgétaire, devenue insuffisante pour couvrir les investissements de l'Etat, les dépenses publiques se sont maintenues à environ 30% du PIB rendant ainsi les concours temporaires de l'Etat à l'économie plus tributaires de l'endettement du Trésor.

Néanmoins, en dépit de ce maintien du volume des dépenses budgétaires par rapport au PIB, les dépenses d'investissement ont enregistré une baisse entre 1986 et 1988, fluctuant ainsi de 15,49% en 1985 à 13,71% en 1986 puis à 12,51% du PIB en 1988. Ce recul était justifié par l'arrêt des grands projets d'infrastructure tels que le métro d'Alger, l'autoroute est-ouest, l'aéroport d'Alger, etc.¹², qui était dû au contre-choc pétrolier qui a obligé les pouvoirs publics de réviser la politique d'investissement public ainsi engagée. En fait, la part des dépenses d'équipement qui représentait 27,62% des dépenses globales en 1970, avait atteint son pic de près de 48% en 1983 du fait de l'accroissement des crédits alloués aux secteurs devenus prioritaires depuis 1980 comme l'hydraulique et les infrastructures économiques et sociales à côté du secteur de l'éducation et de la formation qui figurait depuis l'indépendance parmi les priorités arrêtées au cours des différentes phases.

Les dépenses de fonctionnement, quant à elles, se sont accrues plus vite que les dépenses d'équipement entre 1970 et 1988. On note ici que les dépenses de fonctionnement ont augmenté de près de 72 milliards de DA de 1970 à 1988 alors que les dépenses d'équipement ont évolué de moins de 42 milliards de DA uniquement pour la même période.

2. La politique budgétaire sous le régime d'économie de marché (1989 à nos jours)

2.1. La période (1989-1998)

Le changement de la Constitution en 1989 a fondamentalement bouleversé le paysage économique et n'a pas manqué d'apporter son lot de changement au ministère des Finances qui était chargé de la mission d'élaboration et de gestion de la politique budgétaire, par la création dès le 16 septembre 1989 du ministère de l'Économie qui a été chargé de préparer la transition vers l'économie de marché, regroupant entre autres, pour y parvenir les prérogatives du ministère des Finances.

En effet, devant la persistance des déséquilibres budgétaires considérables et l'augmentation consécutive de la dette extérieure depuis 1986, les autorités ont procédé à un ajustement budgétaire par la mise en œuvre, en 1989 et 1991 de "02" programmes appuyés par le FMI. Conjuguées à la remontée des prix du pétrole, ces initiatives ont permis de dégager un excédent budgétaire de 36,8 milliards de DA, soit un excédent de 4,27% du PIB, en 1991.

Évolution de la politique budgétaire et son impact sur la croissance économique en Algérie

Toutefois, au cours des années 1992 et 1993 caractérisées par des troubles civils, l'administration publique a adopté une politique budgétaire expansionniste visant à stimuler l'activité économique et l'emploi. Les soldes budgétaires sont devenus donc déficitaires, pour ces "02" années, de l'ordre de -108,267 et -162,678 milliards de DA respectivement et les pertes des réserves de change se sont multipliées, en partie à cause du difficile accès au marché extérieur des crédits ainsi que le refus des autorités d'ajuster le taux de change dans une conjoncture caractérisée par la baisse des prix des hydrocarbures passant en moyenne de 20 US\$/baril en 1992 à 17,5 US\$/baril en 1993.

Cette expansion budgétaire a été alimentée aussi par la décision d'augmenter les salaires à la veille des élections législatives à la fin de l'année 1991 et aux dépenses liées, à partir de février 1992, au filet social. De 71 milliards de DA en 1991, la masse des salaires et des traitements, atteint 110,3 milliards de DA en 1992, soit une augmentation de plus de 50% en terme courant et de plus de 23% en terme réel selon le FMI. Toujours selon ce dernier, les dépenses au titre des transferts ont augmenté de 50% en terme réel¹³.

À partir de 1994 et jusqu'à 1997, des efforts d'assainissement des finances publiques ont contribué à améliorer le solde global du trésor. Soutenu par l'ajustement du taux de change et l'augmentation des recettes non pétrolières ainsi que la contraction du ratio des dépenses d'équipement/PIB (7,45% en 1997 contre 10,5% en 1989), le solde budgétaire avait atteint des excédents de 3,91% et 2,93% du PIB en 1996 et 1997 respectivement, contre un déficit de -13,67% en 1993. Par contre, en 1998, en raison de la baisse des recettes de la fiscalité pétrolière et d'une augmentation des dépenses publiques, notamment des dépenses de fonctionnement, le solde global du trésor a réalisé un déficit estimé à -3,58% du PIB.

Globalement, la politique budgétaire conduite au cours de cette période d'ajustement structurel a joué un rôle moteur dans la stabilisation, en favorisant l'instauration d'un équilibre macroéconomique stable à compter de 1998 et en débloquent au profit du secteur privé les ressources dégagées par l'assainissement des finances publiques. Sur le plan structurel, le budget a été renforcé par un réaménagement du régime fiscal visant à améliorer les recettes hors hydrocarbures ayant progressé sensiblement au cours de la même période.

En contrepartie, et malgré la croissance enregistrée en terme nominal, les réformes appliquées dans le cadre des programmes d'ajustement structurel ont eu des effets négatifs sur l'économie entre 1989 et 1994, avec un taux de croissance réel négatif qui s'est situé en moyenne annuelle autour de -0,5%¹⁴. Toutefois, à partir de la deuxième moitié de décennie 1990, l'Algérie retrouve le chemin de la croissance et le développement économique a été marqué par une nette amélioration de la situation économique, nonobstant l'instabilité politique et sécuritaire connue au cours de cette période. D'abord, l'économie a enregistré un net regain de la croissance économique qui s'est située en moyenne autour de 3,4% entre 1995 et 1998¹⁵, mais cette croissance reste insuffisante, fragile, et tirée par les hydrocarbures.

Par ailleurs, l'inflation a fortement augmenté durant cette période avec une moyenne annuelle de 19,6% jusqu'à 1994, du fait de la libéralisation des prix et de la dévaluation du dinar, avant de se ralentir à partir de 1995 pour atteindre 6% en moyenne annuelle jusqu'à 1998. Cette période a été également marquée par une forte progression du chômage qui avoisinait jusqu'à 1994 les 25% de la population active, suite au ralentissement de l'activité économique et à la restructuration des entreprises publiques, avant d'atteindre 28% en 1995. Depuis 1996, le taux de chômage s'est stabilisé, même si les restructurations des entreprises se sont poursuivies, en raison de l'accroissement des investissements publics.

Les recettes budgétaires, toujours largement tributaires aux hydrocarbures, ont continué d'augmenter tout au long de cette période en passant de 116,4 milliards de DA en 1989 à près de 314 milliards de DA en 1993 puis à 926,668 milliards de DA en 1997 avant de tomber à 774,5 milliards de DA en 1998. Ceci était dû à l'évolution favorable des recettes d'hydrocarbures dont

Évolution de la politique budgétaire et son impact sur la croissance économique en Algérie

leur part dans le PIB, a sensiblement évolué en passant de 10,78% en 1989 à plus de 15% en 1993 puis à 20,31% en 1997 avant de tomber à 13,37% en 1998.

Exprimées en prix courants, les recettes tirées des hydrocarbures équivalaient en 1997 à plus du triple de celle de 1993 et à plus de 12 fois de celle de 1989. Cette augmentation était attribuable en majorité au renchérissement des prix du pétrole sur le marché mondial suite à la première guerre du Golfe (1990-1991) et à la dépréciation du dinar algérien du fait des mesures prises dans le cadre des PAS appuyés par le FMI au cours de cette période. Quant aux recettes hors hydrocarbures, leur part dans les recettes totales avait régressé passant de près de 61% en 1989 à 43% environ en 1993 avant de remonter à plus de 51% en 1998 suite à la baisse des prix du pétrole.

Du côté des dépenses publiques, en dépit de l'augmentation en terme courant due à la dévaluation du dinar, un resserrement de la politique des revenus et une nouvelle compression des dépenses d'investissement, dans le cadre des "02" PAS, ont fait diminuer les dépenses publiques d'environ 05% du PIB entre 1989 et 1991, en fluctuant de 29,50% à 24,60% avant de progresser à près de 40% en 1992, suite à la décision d'augmenter les salaires à la veille des élections législatives à fin 1991 et aux dépenses au titre des transferts sociaux à compter du mois de février 1992 engagées afin de protéger les plus démunis du coût économique de l'ajustement structurel. Cependant, depuis 1994 et malgré la hausse en valeur nominale, la part des dépenses budgétaires dans le PIB a connu une baisse, en passant de 38,08% en 1994 à 30,94% en 1998, suite aux mesures prises dans le cadre des mécanismes de facilitée de financement élargie (FFE), visant à comprimer les dépenses publiques et à améliorer la gestion et l'affectation des ressources.

Les dépenses d'équipement qui représentaient 10,5% du PIB en 1989 sont passées à 6,76% en 1991 avant de remonter à 15,57% en 1993 par suite d'amélioration des recettes d'exportation d'hydrocarbures et avec la mise en place d'une politique budgétaire expansionniste. Toutefois, elles ont régressé, de 15,86% en 1994 à 7,49% du PIB en 1998, malgré l'augmentation du coût des investissements, induit par la dépréciation du dinar et les dépenses requises pour réparer les infrastructures endommagées lors des troubles civils.

2.2. La période (1999 à nos jours)

Les efforts antérieurs de planification économique centralisée visant à diversifier l'économie et à établir une base industrielle lourde capable de remplacer les importations ont largement échoué. Cependant, les efforts de stabilisation macroéconomique et d'ajustement structurel, entrepris entre 1994 et 1998, ont permis à l'économie algérienne de réaliser des performances macroéconomiques appréciables et d'asseoir une croissance positive, dans un contexte de libéralisation soutenue du commerce extérieur et de la convertibilité du dinar pour les transactions extérieures courantes.

Après une décennie de troubles internes et d'épreuves économiques, l'Algérie semble sur le point de renouer avec la croissance, grâce notamment à l'expansion vigoureuse du secteur des hydrocarbures depuis 2000, d'où les finances publiques enregistrent des performances en dents de scie, avec la hausse du prix moyen du baril qui a atteint les 28,49 US\$ contre 17,91 US\$ en 1999, les soldes budgétaires sont devenus excédentaires après avoir été déficitaires de -101,23 et -11,49 milliards de DA en 1998 et 1999 respectivement. Cet excédent budgétaire demeurera au cours des années à venir malgré le volume important des dépenses d'investissement prévues par les programmes quinquennaux de développement. Il en découle alors, une politique budgétaire expansionniste, le solde budgétaire, qui était de 400,04 milliards de DA en 2000, a progressé à près de 1 187 milliards de DA en 2006, à la faveur de la bonne tenue des prix des hydrocarbures, avant d'accuser un déficit de l'ordre de -1 288,605 milliards de DA en 2008 suite à la baisse sensible des recettes d'exportation des hydrocarbures à compter du second semestre, provoquée par la récession économique mondiale qui tient à la crise des subprimes amorcée depuis mi-2007.

Évolution de la politique budgétaire et son impact sur la croissance économique en Algérie

Ce déséquilibre recettes/dépenses semble être maintenu pendant les prochaines années ; malgré l'importance des prix enregistrés entre 2011 et 2013 (où les prix du brut étaient respectivement de l'ordre de 108,44 US\$/baril en 2013 contre 111,66 US\$/baril en 2012 et 111,22 US\$/baril en 2011) ; du fait du trend baissier des exportations d'hydrocarbures en volume depuis 2006¹⁶, de la récession économique mondiale et au niveau élevé des dépenses budgétaires en conformité avec le vaste programme de développement (2010-2014), affichant ainsi des niveaux de déficit considérables oscillant entre 10% et 20% du PIB jusqu'à l'année 2014. Ces déficits apparents étaient couverts tout au long de cette période par le recours au trésor public (en partie via des émissions sur le marché des valeurs de trésor) et par des ponctions faites sur le compte du fonds de régulation des recettes (FRR)¹⁷, essentiellement à compter de l'année 2011. De ce fait, le FRR a été sollicité pour financer le déficit budgétaire à hauteur de 75,65%, 70,16%, 96,34% et 86,26% en 2011, 2012, 2013 et 2014 respectivement.

Les déficits budgétaires observés au cours de cette période, étaient inhérents aussi en partie au volume important des transferts sociaux avoisinant les 10% du PIB annuellement, ainsi qu'à la hausse des dépenses de fonctionnement suite au recrutement massif dans la fonction publique et les entreprises publiques et l'augmentation des salaires des agents de l'Etat, accompagnée du versement des importants rappels à effet rétroactif à compter du 1^{er} janvier 2008 sur ces augmentations. Cette opération s'est étalée sur plusieurs années dans le but de minimiser son impact sur le budget public ainsi que sur la demande globale. Ces déficits étaient nettement moins importants que les déficits prévisionnels, pendant toute la période concernée, du fait des faibles capacités d'absorption de notre économie qui peine à atteindre des ratios raisonnables d'exécution et de consommation des crédits autorisés. Ce constat fait que les crédits de paiement contenus dans les lois de finances initiales sont généralement inférieurs aux autorisations du programme.

Nonobstant du niveau important des prix du brut observé au cours de la période d'avant juin 2014, les soldes budgétaires enregistrés étaient artificiellement déficitaires, car le recouvrement des recettes se faisait sur un prix fiscal du pétrole de 37 US\$/baril, qui n'a rien à voir avec les cours du marché qui sont beaucoup plus élevés, ni avec le cours de référence fiscal d'équilibre budgétaire qui est d'environ 120 US\$/baril pour l'année 2015 contre environ 114 US\$/baril pour l'année 2014 selon les chiffres du FMI. De ce fait, une des principales recommandations faites par le FMI ; étant donné le faible recours du pays au financement extérieur pour la mise en œuvre de son programme de développement socioéconomique, accompagné d'une importante opération de remboursement par anticipation de ses dettes contractées auprès des institutions multilatérales ; est de recourir davantage au marché interne via l'émission de bons du trésor et des obligations tout au long de la courbe des rendements pour financer le déficit budgétaire¹⁸, et développer ainsi le marché de capitaux en Algérie.

Confrontées à une situation de croissance au ralenti, à un taux de chômage élevé et à une aggravation des tensions sociales, marquant le début de cette période, les autorités ont lancé en avril 2001 un plan spécial de relance économique (PSRE) qui totalisait environ 07 milliards US\$ et couvrait la période (2001-2004). Certes, l'Algérie est parvenue à accélérer sa croissance économique, tout en maîtrisant l'inflation, mais n'a en revanche que peu progressé sur la voie d'une économie de marché. Essentiellement alimentée par les secteurs pétrolier, agricole, de construction et des services, qui sont largement tributaires des dépenses publiques, la croissance réelle du PIB s'est située à une moyenne annuelle autour de 4,9% entre 2000 et 2004. D'un taux élevé de 27% en 2001, le chômage est descendu à 17,7% en 2004, dont 60% à 70% sont des jeunes primo-demandeurs d'emplois.

Un autre volumineux programme d'investissements publics, financé par le budget de l'Etat aussi, a fortement concouru à la croissance entre 2005 et 2009 ainsi qu'à un recul significatif du chômage. En effet, la croissance hors hydrocarbures avait atteint le taux de 9,3% en 2009, après un rythme se situant entre 5% et 6,3% pour toute la période (2002-2008), témoignant de la

Évolution de la politique budgétaire et son impact sur la croissance économique en Algérie

contribution substantielle des programmes d'investissements publics à cette croissance¹⁹. Ceci n'a pas empêché d'enregistrer une baisse du PIB global en 2009 qui tient à la récession économique mondiale qui s'est traduit par une baisse de la demande mondiale du pétrole.

Certes, ce programme a permis une croissance annuelle hors hydrocarbures supérieure à 5%. Cependant, l'accroissement substantiel des revenus des ménages ainsi que la commande publique massive ont profité davantage aux importations ayant connu une progression très sensible et le multiplicateur a joué à l'extérieur. Aussi, l'inflation a été maîtrisée, au cours de cette période, y compris en 2008, année de forte pression exercée par l'augmentation des prix mondiaux des matières premières et produits alimentaires (blé et lait en poudre essentiellement), grâce à une politique monétaire prudente qui a permis d'éviter tout dérapage inflationniste (le taux moyen d'inflation a été de l'ordre de 5,2%), en veillant depuis 2002 à résorber d'une manière effective tout excès de liquidité.

Un troisième plan quinquennal (2010-2014), mis en œuvre pour poursuivre la réalisation des mêmes objectifs de développement, a permis de maintenir les fondamentaux de l'économie à des niveaux acceptables, la croissance économique a enregistré une progression de 4% en moyenne. L'inflation, quant à lui, s'est fluctuée autour de 3,5% pour la même période et le chômage a connu une importante diminution affichant un taux de 10,8% en 2014 contre 29,5% en 2000, et ce grâce à la création de nouveaux postes d'emploi suite à la combinaison de l'élargissement de la base de production et des résultats de la mise en œuvre des différents dispositifs d'emploi des jeunes.

Ces évolutions indiquent clairement l'ampleur de l'impulsion budgétaire sur l'activité économique et son rôle pour le soutien de la relance économique dans le programme de développement. En fait, sur la période (1999-2014), les dépenses budgétaires totales ont progressé de presque 08 fois passant de 961,982 milliards de DA en 1999 à 7 656,166 milliards de DA en 2014. Rapportées au PIB, elles ont progressé de plus de 12% entre 1999 et 2014 sous l'impulsion des dépenses de fonctionnement (salaires et transferts sociaux) ainsi que l'accroissement des dépenses d'équipement allouées aux programmes d'investissements publics (PSRE, PCSC, PCCE et les programmes spéciaux Sud et Hauts Plateaux).

Exprimées en terme nominal, les recettes budgétaires totales, quant à elles, ont progressé pour atteindre un niveau global de 3 687,9 milliards de DA en 2007 contre 950,496 milliards de DA en 1999 avant de tomber à 2 902,448 milliards de DA en 2008 malgré le fait d'utiliser pour la première fois un prix de référence fiscal de 37 US\$/baril au lieu de 19 US\$/baril pour le budget d'Etat. Toutefois, elles ont connu une progression au courant des années à venir exception faite de l'année 2010 marquée par une baisse de la demande mondiale des hydrocarbures qui tient à la crise économique provoquée par la crise d'endettement public éclatée à fin 2009, notamment dans les pays du Sud de l'Europe, et qui avait obligé les pays européens d'engager une politique de consolidation budgétaire visant à réduire les déficits publics et, subséquentement, la dette publique.

L'épargne budgétaire accumulée, au cours de ces années, a permis l'autofinancement par l'Etat de l'ensemble de ses investissements en dépit de l'ampleur du choc externe de 2009, qui a entraîné une contraction de 42,5% des recettes fiscales pétrolières. En effet, cet autofinancement par l'Etat et par l'entreprise nationale des hydrocarbures de leurs investissements s'est traduit par une absence totale d'effet d'éviction sur le reste de l'économie en matière de financement intérieur essentiellement bancaire. En outre, les excédents de ressources de l'entreprise nationale des hydrocarbures ont constitué un volume important de fonds prêtables au niveau du système bancaire, pendant que les excédents de ressources budgétaires étaient restés stérilisés contribuant ainsi à la stabilité macro-financière.

Toutefois, la chute des prix du brut sur le marché mondial depuis mi-2014 va obliger le Gouvernement d'adopter un nouveau schéma de financement des investissements publics, selon le ministre des finances, Mohamed DJELLAB, en passant graduellement du financement par le

Évolution de la politique budgétaire et son impact sur la croissance économique en Algérie

budget public au financement par le marché concernant tous les secteurs d'activité afin d'assurer une meilleure allocation des recettes budgétaires, de plus en plus faibles, et de rationaliser les dépenses publiques en conséquence.

Aussi, l'Etat devra revoir ses objectifs de développement fixés dans le cadre du plan d'investissements publics (2015-2019) et une politique de rigueur voire d'austérité ainsi qu'un report de certains projets non prioritaires inscrits au plan quinquennal (2015-2019), sont impératifs sur le court terme, voire le très court terme, selon les dirigeants algériens avant de réévaluer leurs plans de dépenses à moyen terme en conséquence. Selon le professeur et l'expert international en management stratégique, Abderrahmane MEBTOUL, au rythme actuel des dépenses publiques, les réserves de changes déjà constituées s'épuiseront horizon 2019 pour un cours moyen de 60 US\$/baril et horizon 2022 en cas de cours moyen de 70 US\$/baril. Comme conséquence nous aurons un dérapage du dinar et une tendance inflationniste que l'on comprime provisoirement par des subventions et des transferts sociaux mal ciblés et mal gérés (environ 60 milliards US\$ en 2014, soit 27-28% du PIB). Outre, les déficits budgétaires augmenteront, lesquels engendreront un retour à l'endettement public qui pourrait atteindre les trois quarts (3/4) du PIB horizon 2020, avec en conséquence une baisse de la croissance et une augmentation du taux de chômage.

Selon Abderrahmane MEBTOUL toujours, pour rééquilibrer les finances publiques, l'on peut combiner une baisse des dépenses publiques, une hausse de la fiscalité et une dépréciation de la monnaie. De ce fait, beaucoup d'économistes et observateurs jugent nécessaire un collectif budgétaire afin de réajuster notamment le niveau des dépenses publiques budgétées par la loi de finances 2015 (8 858,1 milliards de DA, en hausse de 15,7% par rapport à la LF de 2014). Néanmoins, un rééquilibrage budgétaire immédiat n'est efficace que si des réformes structurelles importantes, visant à diversifier les sources de croissance et de la base de production de notre économie, sont menées en parallèle sur le moyen et long terme.

En effet, le volume important des dépenses engagées dans le cadre des différents programmes d'investissements publics lancés depuis 2001, conjugué à la hausse des salaires dans la fonction publique intervenue à compter de l'année 2008 et le montant des transferts sociaux avoisinant annuellement les 10% du PIB ces dernières années, risque de provoquer un effet de cliquet des dépenses publiques²⁰. En plus, cet important volume des dépenses publiques dans l'économie montre le caractère conjoncturel contra-cyclique de la politique budgétaire adoptée soutenant ainsi l'activité hors hydrocarbures, qui a été robuste, notamment dans la construction et les travaux publics ainsi que dans les services.

Toutefois, et malgré la politique budgétaire expansionniste engagée depuis le début de la décennie 2000, l'Algérie est arrivée à se désendetter et à constituer d'importantes réserves de change en profitant des années fastes marquées par des excédents de sa balance courante enregistrés jusqu'à l'année 2013. Cette situation confortable donnera une certaine marge de manœuvre et aidera le pays, du moins sur le court terme, à surmonter les difficultés observées du fait de la chute vertigineuse des prix de l'énergie sur le marché international depuis juin 2014, en permettant d'éviter temporairement la pro-cyclicité de la politique budgétaire.

Selon le FMI²¹, la mise en place de cette politique dans un contexte d'instabilité des cours mondiaux risque de perturber la planification des Gouvernements des pays riches en ressources naturelles entre autres, l'Algérie, et d'encourager donc les investissements dans des projets de qualité inférieure et de profiter davantage aux importations si l'offre est rigide et insuffisante, lors des périodes fastes exacerbant ainsi le déficit budgétaire, la dette, la surchauffe et l'inflation, d'une part, et d'entraîner des ajustements budgétaires ayant un effet de contraction, lors des périodes moins fastes, d'autre part.

Conclusion

Dès le recouvrement de la souveraineté nationale en juillet 1962 et la construction d'un Etat fondé sur la justice sociale et le socialisme, s'est créée une stratégie de développement économique et social basée sur la planification économique et le Tout-Etat. Les investissements publics en effet à travers le budget de l'Etat ont été, et restent toujours même dans une économie de marché, la locomotive de développement socioéconomique du pays.

En effet, depuis les années 1970, le budget de l'Etat, comme nous l'avons montré plus haut, est devenu très dépendant vis-à-vis des recettes fiscales d'hydrocarbures qui contribuent actuellement à hauteur des deux-tiers (2/3) dans les recettes budgétaires totales. À leur tour, les recettes pétrolières sont en stricte liaison avec l'évolution de la production ainsi que le prix du baril de pétrole qui est fixé par le marché international et qui joue un rôle primordial dans la politique budgétaire menée par toute économie rentière.

Toutefois, la transformation de l'économie algérienne centralement planifiée à une économie de marché, adoptée par la Constitution de 1989, s'est doublée d'une réorientation en profondeur de la politique budgétaire. Sous le régime de la planification centrale, la politique budgétaire était articulée autour de l'affectation de la rente tirée des exportations d'hydrocarbures au financement des dépenses de la fonction publique, mettre en œuvre un système de transferts et de subventions à la consommation et à la production, et enfin, à la réalisation des investissements publics non prioritaires par rapport à la vision conjoncturelle du développement.

Dans l'économie de marché naissante, l'Etat s'est efforcé de restreindre son action à la production de biens et de services publics. La politique budgétaire restrictive, conduite au cours de la période de l'ajustement structurel, a joué un rôle déterminant dans la stabilisation macroéconomique à compter de l'année 1998. Cependant, la politique budgétaire, mise en œuvre à partir de 1999 grâce au pactole pétrolier, a été remarquable, d'une part, elle a contribué à la consolidation de la stabilité macro-financière, et d'autre part, elle a permis de renouer avec une croissance relativement forte et soutenue, tirée essentiellement par les secteurs d'hydrocarbures, services, construction et travaux publics.

Certes, les résultats obtenus sur le plan économique et social étaient globalement importants et positifs même si des insuffisances persistent dans de nombreux secteurs. Néanmoins, compte tenu de l'importance des ressources financières et le niveau très élevé des investissements publics, les résultats restent bien en deçà de ce qu'on pouvait espérer en raison d'une mauvaise conduite des affaires publiques.

En effet, l'expansion budgétaire engagée ces dernières années, suite au lancement des différents plans de relance économique depuis l'année 2001, et soutenue par l'amélioration de la position budgétaire grâce à la hausse des recettes d'exportations d'hydrocarbures ; qui représente 97-98% des exportations totales ; pose le problème de viabilité et de vulnérabilité de la politique budgétaire qui émerge comme une préoccupation majeure sur le moyen et long terme, comme cela apparaît nettement de notre analyse de la situation des finances publiques.

Le problème de vulnérabilité à moyen terme des finances publiques aux chocs externes, surtout face à une situation de chute des prix du brut sur le marché international, commande à maintenir une politique de prudence en matière d'expansion budgétaire et à long terme de renforcer la résilience de l'économie nationale face à ces chocs. Pour ce faire, il y a lieu d'engager des réformes structurelles visant à augmenter les capacités de production existantes et à diversifier les sources de croissance et de la base productive de notre économie qui sont de nature à réduire sa dépendance à l'égard du secteur d'hydrocarbures et par conséquent, sa structure symptomatique du syndrome hollandais²², d'un côté, et à favoriser la création d'emplois, d'autre côté.

Pour cela, des mesures d'accompagnement devraient être prises essentiellement afin de :

Évolution de la politique budgétaire et son impact sur la croissance économique en Algérie

- Renforcer la transparence dans la gestion des finances publiques et la lutte contre la corruption pour une meilleure allocation des ressources dans l'économie nationale ;
- Améliorer le climat des affaires afin d'assurer la promotion du secteur privé national ainsi que le développement des investissements directs étrangers ;
- Développer un secteur bancaire et financier performant capable de mettre les moyens financiers nécessaires au service de l'économie nationale ;
- Engager des réformes visant la modernisation de l'administration publique ;
- Intégrer l'économie informelle, qui est de taille importante, plus largement au sein de l'activité économique régulière, notamment dans le but de diversifier les recettes budgétaires de l'Etat.

Bibliographie

- ¹ A. BENACHENHOU, "Planification et développement en Algérie 1962-1980", Presse de l'E.N. Imprimerie commerciale, Alger 1980, P 19.
- ² Ministère des Finances, "Histoire et évolution 1962-2012 : 50 ans de réalisations", ANEP Imprimerie, Alger 2013, P 11.
- ³ A. BRAHIMI, "Stratégies de développement pour l'Algérie : Défis et enjeux", Édition ÉCONOMICA, Paris 1991, P 82.
- ⁴ M. N. THABET, "Le secteur des hydrocarbures et le développement économique de l'Algérie", Édition ENAL et OPU, Alger 1989, P 144.
- ⁵ R. SAADOUN, "Privatisation des entreprises industrielles en Algérie : analyse, histoire et développement", Thèse de doctorat en sciences économiques, Université LUMIERE de Lyon II, Avril 2012, P 45.
- ⁶ M. OURABAH, "Les transformations économiques de l'Algérie : Au 20^{ème} anniversaire de l'indépendance", Édition ENAP et PUBLISUD, Alger 1982, P 57.
- ⁷ R. SAADOUN, "Privatisation des entreprises industrielles en Algérie : analyse, histoire et développement", Thèse de doctorat en sciences économiques, Université LUMIERE de Lyon II, Avril 2012, P 50.
- ⁸ A. BRAHIMI, "Stratégies de développement pour l'Algérie : Défis et enjeux", Édition ÉCONOMICA, Paris 1991, P 83.
- ⁹ Ministère des Finances, "Histoire et évolution 1962-2012 : 50 ans de réalisations", ANEP Imprimerie, Alger 2013, P 11.
- ¹⁰ Chronique de conjoncture - Le krash : Avertissement sans frais 1988, P 07.
- ¹¹ Surplus des recettes budgétaires définitives par rapport aux dépenses de fonctionnement de l'Etat.
- ¹² Y. BENABDALLAH, "Le développement des infrastructures en Algérie : Quels effets sur la croissance économique et l'environnement de l'investissement ?", Alger 2008, P 11.
- ¹³ Y. BENABDALLAH, "Économie rentière et surendettement", Thèse de doctorat en sciences économiques, Université LUMIERE de Lyon II, Juin 1999, P 253.
- ¹⁴ Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, Rapport d'évaluation du MAEP N°4, Rapport d'évaluation de la république algérienne démocratique et populaire, Juillet 2007, P 54.
- ¹⁵ BAD, Document de stratégie par pays/ Algérie (2000-2002), Septembre 2000, P 05.
- ¹⁶ O. AIT MOKHTAR, "L'évolution de la politique des dépenses publiques dans le contexte de la mondialisation - Cas de l'Algérie (1999-2014)", Thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Tlemcen, Année universitaire 2013/2014, P 265.
- ¹⁷ La vulnérabilité des finances publiques à moyen terme aux chocs externes risquant d'entraver considérablement la conduite de la politique budgétaire avait poussé les autorités publiques à mettre en place en 2000, le fonds de régulation des recettes (FRR).
- ¹⁸ Algérie : "Évaluation de la stabilité du système financier", Rapport FMI N°14/161, Juin 2014, P 07.

¹⁹ M. LAKSACI - Gouverneur de la Banque d'Algérie, "Gestion des ressources et stabilité financière en Algérie", Octobre 2010, P 08.

²⁰ L'effet de cliquet ou effet cliquet, empêcherait le retour des dépenses publiques exceptionnelles à leur niveau antérieur à la période de crise. Le rythme de dépenses exceptionnelles se maintient même après le retour à une période économique stable (des besoins se créent).

²¹ Algérie : "Évaluation de la stabilité du système financier", Rapport FMI No14/161, Juin 2014, P 32.

²² Le terme Syndrome Hollandais ou Dutch Disease (en anglais), a été introduit par l'hebdomadaire anglais « The economist » pour expliquer la stagnation de l'activité aux Pays-Bas, au cours des années 1970, après avoir mis en exploitation du large gisement de gaz naturel de Groningue. En fait, la redistribution d'une partie de la rente tirée de cette exploitation a provoqué une perte de compétitivité-prix des exportations néerlandaises par suite de l'appréciation de la monnaie locale. Ce qui a fait chuter le volume des investissements privés entraînant ainsi une rapide désindustrialisation manufacturière.