

La politique budgétaire en temps de crise : Instrument de stabilité et de sortie des crises financières et économiques

Talal OMRANI
Université de Ghardaïa

Résumé :

Le rôle de l'Etat en économie fait depuis longtemps l'objet de controverses entre les économistes. Selon les libéraux, le rôle de l'Etat se limite à permettre au marché de fonctionner, à en combler certaines carences, à produire certains équipements collectifs et surtout à assurer la sécurité des biens et des personnes. Le marché tendant naturellement à s'autoréguler, dans un contexte de libre concurrence, devait conduire à une répartition optimale des ressources.

Au contraire, les tenants d'un rôle plus actif de l'Etat dans l'économie, ne croient pas que le marché, étant donné ses carences et ses imperfections, puisse aboutir en toutes circonstances à la meilleure solution possible. Les développements de la science économique et les événements marquants du XX^e siècle ont progressivement confié de nouveaux rôles à l'Etat via la politique budgétaire.

Cependant, la multiplication des difficultés depuis la crise pétrolière de 1973 a suscité un débat, voire une polémique, autour de la doctrine keynésienne interventionniste. C'est autour d'un Etat moins dépensier et moins interventionniste que la doctrine néolibérale, s'est structurée, profitant d'une conjoncture financière défavorable.

À la lumière de cette controverse quant au rôle de l'Etat dans l'économie, nous essayerons dans le présent article de mettre en relief le rôle qui peut être joué par la politique budgétaire en période de crise d'autant plus que la succession des crises financières et économiques depuis mi-2007, crée un "choc de paradigmes" qui se manifeste de temps à autre, entre les théories de type keynésien et celles qui sont inspirées du néolibéralisme dominant.

Mots-clés: Politique budgétaire expansionniste, Contre-choc pétrolier, Politique contracyclique, Politique pro-cyclique, Crise financière et économique, Syndrome hollandais.

ملخص :

إن دور الدولة في الإقتصاد منذ وقت طويل هو موضع خلاف بين الإقتصاديين. فالبنسبة لليبراليين، فإن دور الدولة يقتصر على إزالة العوائق أمام حسن سير الأسواق، إنتاج بعض المرافق العمومية وخاصة على ضمان أمن الممتلكات والأشخاص. وأن السوق بمكوناته وفي سياق المنافسة الحرة سيؤدي إلى التوزيع الأمثل للموارد المالية.

وعلى العكس من ذلك، فإن أنصار الدور الأكثر نشاطا للدولة في الإقتصاد، لا يؤمنون بأن السوق وبالنظر إلى أوجه قصوره ونقائصه، يمكن أن يؤدي في جميع الظروف لأفضل الحلول الممكنة. التطورات العلمية والإقتصادية والأحداث البارزة في القرن العشرين أسندت تدريجيا وظائف جديدة للدولة عبر السياسة المالية.

بيد أن تزايد الصعوبات منذ أزمة النفط عام 1973 أثار نقاشا وجدلا كبيرين حول نظرية كينز القائمة على التدخل الحكومي الكبير في الإقتصاد. وعلى هذا الأساس وفي ظل الظروف المالية السيئة تشكلت النظرية الليبرالية الجديدة، القائمة على الدولة الأقل إنفاقا والأقل تدخلا في النشاط الإقتصادي.

على ضوء هذا الجدال القائم حول دور الدولة في الإقتصاد، نحاول من خلال هذا المقال إبراز الدور الذي يمكن أن تقوم به السياسة المالية في أوقات الأزمات، خاصة وأن تجدد الأزمات المالية والإقتصادية منذ منتصف عام 2007، أحدث ما سمي بـ "صدمة النموذج" التي ظهرت بين الحين والآخر، بين النظريات الكينزية وتلك المستمدة من النظرية الليبرالية الجديدة الغالبة.

الكلمات المفتاحية : سياسة مالية توسعية، إختيار أسعار البترول، السياسات المقاومة للتقلبات الدورية، سياسات مسامية للدورات الإقتصادية، الأزمة المالية والإقتصادية، المرض الهولندي.

Introduction

Au début du XIXe siècle, en réaction à l'absolutisme royal, les économistes libéraux guidés par Adam Smith, ne prêtaient à l'Etat, pour l'essentiel, que des fonctions régaliennes (diplomatie, sécurité extérieure et intérieure, justice) ; l'Etat limite aussi son intervention à certains investissements d'infrastructures qui ne sont pas directement rentables pour les entreprises privées et qui sont nécessaires au développement comme l'entretien des voies de communication (routes, ports et aéroports, etc.). L'Etat ne doit alors pas s'immiscer dans la vie économique ; il existe une volonté de ne pas accroître le poids des finances publiques ; les dépenses étant limitées dans leur volume ; les finances publiques n'ont pas d'influence déterminante sur l'économie du pays (neutralité objective).

Les comptes de l'Etat doivent être maintenus en équilibre aussi bien par l'absence du déficit (qui amène l'Etat à emprunter) que par l'absence d'excédent (qui se traduirait à terme par des dépenses additionnelles). Ainsi, les dépenses et/ou les recettes ne doivent pas être utilisées par l'Etat pour favoriser ou au contraire freiner le développement de certains secteurs de l'économie nationale. Les finances doivent uniquement servir au fonctionnement de l'Etat (neutralité subjective).

Toutefois, au XX^e siècle, l'interventionnisme de l'Etat entraîne un dépassement de cette conception, les finances publiques s'insérant dans l'économie ; cela marque la fin de la neutralité économique en matière budgétaire. Soulignons ici que l'élaboration de la loi de finances de l'Etat est en partie basée sur une analyse de la situation économique nationale et internationale et que la loi de finances peut influencer sur la conjoncture économique en l'améliorant par une augmentation des dépenses et donc par

le déficit budgétaire. L'intervention de l'État dans l'économie est devenue plus que nécessaire afin de faire face aux carences du marché et améliorer le bien-être de la population. Cette intervention étatique consiste à utiliser pleinement la politique budgétaire comme instrument de la politique économique et sociale nationale.

D'autres idées financières modernes sont apparues telle la réapparition d'une nouvelle conception des finances publiques tenant compte de l'évolution profonde qui s'est effectuée après la Seconde Guerre Mondiale. Elle réintroduit aussi certains thèmes hérités des finances publiques traditionnelles : la croissance des dépenses publiques ne doit pas dépasser un certain rythme afin de ne pas créer de poussée inflationniste ; les dépenses sont limitées à des cas jugés indispensables comme la sécurité et la justice ; le retour à l'équilibre budgétaire est considéré comme une discipline que s'impose l'Etat dans son action économique. Sous une forme renouvelée, il subsiste donc une idéologie financière d'inspiration libérale.

Au courant des années 70 et 80, le recours aux emprunts non compensés par des surplus aux moments forts des cycles économiques a créé une dette qui a accentué la spirale haussière des prélèvements publics. On a alors assisté à un mécontentement de plus en plus marqué des contribuables et à un regain des idées libérales. C'est autour d'un Etat moins dépensier et moins interventionniste que la doctrine néolibérale s'est structurée, profitant d'une conjoncture financière défavorable.

Cependant, les récentes crises financières et économiques ont ramené l'État sur le devant de la scène économique, dans la mesure où partout dans le monde, les États sont venus en aide à leurs systèmes financiers afin d'empêcher ou de réduire l'ampleur de leurs retombées sur l'économie réelle, outre des politiques monétaires laxistes, avec des politiques keynésiennes de relance budgétaire, et même des nationalisations, dans certains pays, etc.

Ce retour de l'Etat au devant de la scène, nous pousse à s'interroger sur l'actualité de la pensée économique keynésienne, d'une part, et sur l'efficacité du rôle économique de l'Etat néolibéral dominant, d'autre part. De ce fait, nous essayerons dans ce qui s'ensuit de répondre à notre principale interrogation, à savoir : ***La politique budgétaire peut-elle être considérée comme étant le levier le plus important de la politique économique afin de stabiliser l'activité économique et rassurer les divers intervenants économiques en période de crise ?***

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

- La politique budgétaire est un instrument efficace pour soutenir la croissance et orienter l'économie vers les secteurs d'avenir et changer ainsi sur le moyen et long terme sa structure dans le but d'améliorer ses performances.
- La politique budgétaire est un outil puissant afin de faire face aux crises économiques et financières et par conséquent, rassurer les marchés financiers et éviter la récession économique.
- L'Etat s'est trop désengagé de la vie économique et devrait revenir avec plus de régulation face au marché.

Dans le même contexte, nous essayerons dans notre présent travail de parler du rôle de la politique budgétaire en Algérie dans l'économie nationale, et ce depuis le recouvrement de la souveraineté nationale en juillet 1962. De son importance dans le financement de l'accumulation ainsi que sa vulnérabilité face aux variations des cours du pétrole sur le marché mondial.

En effet, pour mieux comprendre l'action publique économique en période de crise, notamment en matière budgétaire, notre démarche consiste à aborder dans notre présent travail cinq éléments

essentiels : on commencera d'abord par donner une définition globale de la politique budgétaire. Puis, respectivement les principales typologies concernant la théorie budgétaire ainsi que la politique budgétaire. Ensuite, le quatrième point de notre article sera consacré à la politique budgétaire adoptée en temps de crise. Et enfin, le dernier mettra en exergue le rôle de la politique budgétaire en Algérie et sa vulnérabilité face aux chocs externes.

1. La politique budgétaire

Dans le cadre de sa mission financière, l'Etat effectue des dépenses, prélève des recettes, emprunte et gère la dette publique. Plus globalement, la politique budgétaire « désigne l'action des pouvoirs publics exercée par le biais du budget de l'Etat, dans le but d'influer sur la conjoncture économique nationale de manière volontaire » (Benoît Ferrandon)¹. Cette relation entre les finances publiques et l'économie nationale est devenue progressivement plus forte au fur et à mesure que les finances ont évolué. Les économistes ont d'ailleurs dû affiner leur analyse ; désormais, ils ne s'intéressent pas uniquement au volume des dépenses publiques, au montant du déficit budgétaire et aux conséquences à court terme sur le niveau de l'activité économique et de l'emploi. Ils analysent également la nature des dépenses effectuées, la structure des recettes, leur impact sur les comportements privés de consommation ou d'épargne, etc. Autant d'éléments qui rendent la politique budgétaire difficile à définir, à telle enseigne qu'on devrait employer le pluriel et parler plutôt des « politiques budgétaires ».

2. Typologie des théories budgétaires

Deux « 02 » théories budgétaires marquent la période économique contemporaine : la théorie keynésienne et la théorie néoclassique.

2.1. La théorie keynésienne

Nous présenterons d'abord la doctrine keynésienne avant d'aborder ensuite sa traduction sur le plan budgétaire.

a. La doctrine keynésienne

À la suite du premier conflit armé mondial et l'effondrement de la bourse de New York en 1929 qui marqua le début d'une période qui sera connue comme la "Grande Crise", l'économie a du mal à redémarrer et à créer une croissance soutenue. Niveaux de chômage élevés et persistants, une partie de la population réduite à une économie de subsistance, nombreuses faillites, etc. et des gouvernements qui attendent à ce que le marché rétablisse les choses subissent de très fortes pressions de la part des citoyens qui souhaitent les voir intervenir pour que les choses changent rapidement. Un groupe d'économistes, guidé par John Maynard Keynes, développe une nouvelle théorie, en l'occurrence la théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie, publiée en 1936, et dans laquelle Keynes indique les voies que les gouvernements doivent suivre pour combattre le chômage et l'inflation. Pour lui, les biens et services (l'économie réelle) dépendent étroitement de l'économie symbolique (monnaie et crédit) et la macroéconomie est seule efficace en temps de crise : ni les particuliers, ni les entreprises n'ont le pouvoir d'influencer les forces que les mécanismes globaux contrôlent. C'est la demande, dans toutes ses dimensions (achats, crédits, emplois, etc.), qui est déterminante pour agir sur le cours des événements économiques et stimuler la production. C'est sur elle que l'attention doit se concentrer.

Il souligne le fait que le plein emploi ne peut pas toujours être assuré, car la demande globale est parfois insuffisante. Dans la mesure où les dépenses de l'Etat contribuent à accroître la demande, il considère qu'il ne faut pas hésiter à enfreindre la sacro-sainte règle de l'équilibre budgétaire, en

menant une politique de déficit imposé par les circonstances. Cette politique peut prendre deux formes : on peut augmenter les dépenses de l'Etat pour un niveau de recettes fiscales inchangé (déficit par le haut) ce qui permet d'accroître la production, mais provoque également une hausse des prix qui abaisse le salaire réel et donc augmente l'emploi. Comme on peut également diminuer les impôts à un niveau identique de dépenses (déficit par le bas) entraînant ainsi une augmentation des revenus disponibles, accroissement de la consommation et de l'investissement national. Cette incitation fiscale engendre, en outre, une offre supplémentaire moins coûteuse et donc baisse des prix et relance de la création d'emplois.

Mais pour ce faire, il faut s'assurer que les conditions qui donnent ces effets vertueux sont toutes réunies pour longtemps. Empêcher au même moment une hausse des cotisations sociales qui annule la baisse des impôts. Moduler les taux d'intérêt afin de distribuer efficacement l'effort fiscal entre les consommateurs et les investisseurs. Faire en sorte que l'investissement ainsi encouragé prenne la forme productive au lieu d'alimenter la spéculation boursière ou immobilière. En plus de la baisse des impôts, trouver les mesures d'incitation des indépendants à travailler plus et les chômeurs à accepter les emplois proposés et surtout les plus mal rémunérés. Toute l'efficacité du modèle keynésien de baisse des impôts est soumise au respect de ces conditions par les pouvoirs publics, c'est-à-dire à anticiper sur les anticipations mêmes des acteurs économiques².

Dès que le plein emploi est atteint, Keynes estime qu'on peut à nouveau faire confiance aux mécanismes du marché pour assurer l'allocation optimale des ressources et fixer les prix ; l'intervention étatique doit alors prendre fin.

b. L'équilibre de sous-emploi et la nécessaire intervention de l'Etat

Le problème vient de ce que la notion d'équilibre du marché est mal comprise. Plusieurs formes d'équilibre économique sont possibles. Pendant des périodes prolongées, dont des équilibres de sous-emploi qui impliquent l'existence d'un volume important de chômage. Une économie peut par ailleurs être compétitive et s'accommoder d'un fort volume de sous-emploi. Un tel équilibre est un équilibre de gaspillage. Le plein emploi, n'étant pas acquis d'avance, ne peut résulter d'après Keynes que d'une politique volontariste influant sur la demande globale qui détermine en dernière instance le niveau de l'activité.

Pour Keynes, toutefois, la théorie classique est incapable de rendre compte d'un chômage important et prolongé, d'un chômage structurel. Ce type de chômage est d'une nature particulière et ne saurait être combattu avec les moyens traditionnels. Il n'est pas le reflet d'un mauvais fonctionnement temporaire du marché du travail mais indique quelque chose de plus profond, un désajustement du marché des biens et services. La main invisible de l'Etat, seul acteur ayant la capacité suffisante d'agir, doit alors relayer la main invisible du marché.

Dans ces conditions, les gouvernements sont investis d'une mission de régulation conjoncturelle anticyclique visant à relancer une croissance défailante ou à contrôler l'inflation et les déficits extérieurs. Ils disposent pour cela de deux instruments principaux : le budget de l'Etat et la monnaie, car l'augmentation des dépenses publiques, la baisse des taux d'intérêt et l'abaissement des impôts ont un effet de stimulation sur l'activité ; les mesures inverses, telles que la rigueur budgétaire et la hausse des taux, exercent quant à elles une action restrictive³.

En situation de crise économique, il faut dépasser les prudences classiques et, pour maintenir la demande, ne pas hésiter à augmenter la quantité de monnaie en circulation. Le déficit budgétaire constitue donc un des instruments de la création monétaire, source d'activité renouvelée.

Keynes, par ailleurs, et cela est souvent oublié par ses détracteurs, incite les gouvernements à respecter certaines règles. Ainsi, la relance par le déficit budgétaire est plus efficace lorsqu'elle se traduit par une augmentation délibérée des dépenses publiques que lorsqu'elle résulte d'une diminution des impôts, parce que son effet multiplicateur, son effet d'entraînement économique, est plus fort. De plus, l'utilisation du budget de l'Etat à des fins de politique conjoncturelle doit se faire en tenant compte du jeu de vases communicants des revenus et des dépenses ou des « stabilisateurs fiscaux automatiques ». Pour l'Etat, ce n'est pas le volume des impôts qui est une variable maîtrisable, c'est le taux de pression fiscale. À pression constante, les dépenses de relance économique entraînant un déficit seront en partie comblées par des recettes fiscales additionnelles.

Pour les interventionnistes comme Keynes, un budget en équilibre n'est jamais neutre, contrairement à la théorie libérale. En effet, augmenter simultanément les dépenses et les recettes d'un montant identique conduit le niveau économique d'activité à s'élever d'un montant similaire (Théorème d'Haavelmo 1945). Plus encore, un déficit budgétaire ne peut pas se combler sans risque de récession économique par une hausse des impôts ou une baisse des dépenses. Il ne peut se combler que par une hausse simultanée des recettes et des dépenses, les recettes augmentant à un rythme plus rapide que celui des dépenses. Cependant, sur l'ensemble d'un cycle économique, les déficits en phase descendante doivent être compensés par des excédents en phase ascendante.

Loin d'être spectateurs, les gouvernements peuvent et doivent agir. Ils sont les seuls à contrôler certains leviers stratégiques d'action et leur intervention, loin d'être nocive, aidera l'économie à atteindre ou retrouver son équilibre⁴. Une approche financière conservatrice, où tout déficit est interdit, ne correspondrait pas au rôle économique d'un Etat moderne.

Cette nouvelle approche des problèmes économiques et financiers va séduire de nombreux gouvernements après la Seconde Guerre Mondiale, car le maniement de la politique budgétaire paraît à la fois mécanique et simple afin de relancer l'économie lors des périodes de récession ou de moindre croissance.

c. Excès dans l'application des théories de Keynes

Malheureusement, les pouvoirs publics n'ont pas suivi les conseils de prudence donnés par Keynes et, particulièrement dans les années 60, 70 et 80, se sont mis à faire des déficits pour relancer la demande globale, mais n'ont pas profité des phases haussières de l'économie pour faire des réserves ni mêmes pour équilibrer leurs comptes. Les revenus ont augmenté mais à un rythme plus lent que les dépenses, avec le résultat que la dette publique en proportion de la richesse nationale (PIB) a augmenté considérablement et a suscité l'inquiétude tant des milieux financiers que des citoyens. Plus les gouvernements se sont enfermés dans des déficits à répétition, sans véritablement tenir compte de l'augmentation de la dette publique ni des cycles économiques, plus ils se sont éloignés des enseignements de John Maynard Keynes. Les résultats cumulés de leur action, leurs excès, ont conduit à une remise en question de l'interventionnisme étatique et à un retour en force des thèses libérales.

2.2. La théorie néoclassique

Nous exposerons d'abord la doctrine néoclassique avant d'aborder par la suite sa signification budgétaire.

a. La doctrine néoclassique

En fait, la multiplication des difficultés depuis la crise pétrolière de 1973, le chômage va en s'accroissant, l'inflation augmente et le taux de croissance diminue (phénomène de stagflation) sans que les gouvernements, aux prises avec des difficultés financières, puissent réagir efficacement. C'est à la faveur de cette crise que l'approche keynésienne de la politique budgétaire va faire l'objet de critiques en favorisant l'approche néoclassique⁵.

Contrairement au keynésianisme, le néolibéralisme incite les Etats à mener des politiques de réduction des dépenses et de diminution de la charge fiscale afin d'encourager l'offre plutôt que la demande⁶ et de garantir ainsi l'équilibre budgétaire. Cette diminution de la charge fiscale aura un impact direct sur trois domaines : incitation à épargner, réalisation d'investissement, motivation à travailler. Le rôle actif d'une baisse des impôts se mesure par son incidence sur la volonté des ménages à travailler plus, pour gagner davantage en revenus disponibles. Ce cercle vertueux se déclenche lorsque les taux d'intérêt atteignent le niveau qui n'enclenche pas la trappe à liquidité (taux d'intérêt qui décourage l'effort d'épargne-placement). Cette première vague d'effets vertueux ordonne une seconde : accroissement de l'investissement et des gains de productivité qui ne tardera pas à susciter une augmentation de la demande grâce à une offre à meilleur prix- effets des gains de productivité. La baisse d'impôt jouerait donc le rôle d'incitateur des agents économiques à agir, notamment avec un effort d'investissement et des gains de productivité afin de maintenir un bon rythme de développement économique⁷.

En fait, les auteurs néoclassiques au travers cette politique de réduction des dépenses publiques, insistent sur le caractère significatif à la fois des déficits publics et des effets d'éviction qui en découlent : quel que soit la situation relative au pays concerné, l'accroissement des déficits publics engendrera des difficultés économiques dans le futur. L'internationalisation des économies et l'intensification de la contrainte de compétitivité font que le recours au financement monétaire (par création de numéraire) du solde budgétaire est beaucoup plus difficile et nettement inflationniste. D'où le recours systématique au financement obligataire (par emprunt public) du solde, ce qui entraîne une montée de la dette publique à moyen et à long termes.

Toutefois, et pour financer son budget, l'Etat vient en concurrence avec les ménages et les entreprises sur le marché financier ; comme ses besoins sont immenses et le marché limité, une hausse du taux d'intérêt se produit et certains besoins de financement du secteur privé, pour des investissements notamment, ne seront pas comblés. En bout de piste, la progression de l'économie en sera affectée⁸.

La différence d'analyse entre les néoclassiques et les keynésiens provient de leurs manières respectives de concevoir le déficit. Les néoclassiques raisonnent sur le long terme, alors que les keynésiens ne s'intéressent qu'aux effets des déficits temporaires.

Les uns et les autres partagent la conviction qu'une politique budgétaire basée sur un déficit a un effet temporaire expansionniste. Toutefois, pour lutter contre les conséquences sur le long terme des effets négatifs d'une dette publique élevée, les néoclassiques prônent une politique d'ajustements budgétaires destinées à abaisser le niveau de l'endettement étatique, car, d'après eux, une politique de relance par déficit aura un pouvoir de stabilisation identique, que le niveau d'endettement public soit élevé ou faible. Les pouvoirs publics ont donc intérêts à abaisser le montant de la dette pour bénéficier d'un taux d'intérêt plus bas et, corrélativement, d'une croissance plus forte. En revanche, à court terme, la politique d'ajustement provoque une contraction de la demande. Les effets positifs ne seront perceptibles qu'à long terme.

b. La traduction budgétaire de la doctrine néoclassique

Du fait des politiques de réduction des dépenses et des déficits publics, beaucoup de pays font aujourd'hui du redressement des finances publiques une "priorité nationale". Ils sont appelés à maîtriser et à réduire leurs déficits publics.

Les déficits budgétaires cumulés depuis 30 ans, dans un contexte de croissance faible et d'une perte de compétitivité d'une part, et des difficultés dans la levée d'impôts d'autre part, engendrant une érosion des recettes fiscales, ont été alimentés par la crise de la dette publique en fin 2009.

Cette crise d'endettement souverain, éclatée en Grèce fin 2009, est la conséquence objectivement directe de la crise des subprimes qui a débuté en août 2007 aux Etats-Unis, et la création de bulles spéculatives (immobilières, titres financiers, matières premières, etc.).

Le recours massif à l'endettement de la part des Etats pour sauver les établissements financiers en difficulté à travers des émissions obligataires sur les marchés financiers, a permis d'éviter une grave crise systémique. Néanmoins, ces émissions sont arrivées à échéances suscitant une méfiance des investisseurs quant à la capacité des Etats-Unis et pays européens à rembourser leurs dettes au vu de leur importance ce qui s'est manifestée par une augmentation des taux souverains notamment dans les pays du Sud de l'Europe tels que la Grèce, l'Espagne et l'Italie. En réaction à cela, les pays européens notamment, ont été amenés à conduire des politiques de consolidation budgétaire visant à réduire le poids de la dette publique⁹.

En effet, la voie vertueuse vers la stabilisation de la dette est la réduction du déficit public. C'est aussi politiquement la plus ardue. Les dépenses publiques profitent à des groupes d'intérêt, qui s'opposent à leur réduction. Par exemple, les fonctionnaires défendent leurs emplois, les entreprises de travaux publics souhaitent que leur activité puisse se poursuivre. Augmenter les impôts est notoirement impopulaire auprès de tout un chacun. Et pourtant, plusieurs pays ont choisi de réduire leurs déficits publics et ils y ont parvenu en redressant leurs soldes primaires¹⁰.

La réduction des déficits publics a un effet sur la croissance qui dépend :

- De la présence ou non du comportement ricardien : En fait, si la réduction du déficit public entraîne une hausse compensatrice de la demande privée, ceci aura un effet positif sur la croissance. De même, si la baisse des dépenses publiques provoque une baisse des impôts dans le futur pour le secteur privé ;
- De la réaction des taux d'intérêt, qui peuvent baisser, ce qui est favorable en raison des moindres émissions de titres publics ou de la politique monétaire expansionniste mise en place pour compenser la politique budgétaire restrictive ;
- De l'évolution de l'inflation (si elle baisse fortement, les taux d'intérêt réels augmentent, ce qui est défavorable) et de celle des salaires (leur freinage amplifierait un effet négatif de la consolidation budgétaire sur l'activité réelle).

3. Typologie des politiques budgétaires

En réalité, les praticiens de l'économie, c'est-à-dire les décideurs politiques et leurs conseillers, ont le choix entre trois horizons temporels pour pratiquer une politique budgétaire. À court terme, ils peuvent pratiquer une politique budgétaire conjoncturelle. À long terme, ils peuvent recourir à une politique budgétaire structurelle. Ils peuvent même décider de ne pas se fixer d'horizon temporel précis, mais focaliser leur attention sur le respect permanent d'une règle économique fixée à l'avance en pratiquant une politique budgétaire de règles.

3.1. La politique budgétaire conjoncturelle

La politique économique est dite « budgétaire » quand les pouvoirs publics privilégient l'utilisation de l'instrument budgétaire (impôts et dépenses publiques) afin d'encourager la consommation et l'investissement, c'est-à-dire la demande intérieure. Néanmoins, elle est dite « monétaire » lorsque les pouvoirs publics ont recours prioritairement aux instruments monétaires (quantité de monnaie en circulation et fixation des taux d'intérêt) afin de fournir les liquidités nécessaires à la croissance de l'économie tout en maîtrisant l'inflation et la stabilité du taux de change de la monnaie. Au total, la politique monétaire et la politique budgétaire ont une finalité commune : répliquer aussi rapidement que possible aux problèmes économiques du moment (problèmes conjoncturels), tels qu'une baisse de la consommation, une augmentation des prix ou une dépréciation de la monnaie.

Ces deux politiques conjoncturelles peuvent être des politiques de relance (d'inspiration keynésienne) ou de rigueur (d'inspiration néoclassique). La politique de relance sera favorisée en période de faible croissance et de chômage élevé. La politique de rigueur sera la solution adéquate en période de surchauffe de l'économie, d'inflation élevée et de déficit extérieur inquiétant. Pour relancer, on emploiera principalement l'outil budgétaire afin d'augmenter la demande ; pour « faire atterrir » l'économie en douceur, on privilégiera l'instrument monétaire afin de contenir les tensions inflationnistes.

La politique budgétaire conjoncturelle est plus ou moins efficace selon qu'elle est pratiquée ou non dans un contexte de fort ralentissement économique, de faible inflation, d'absence de déficit extérieur et d'endettement public soutenable¹¹. Elle peut être en effet contra-cyclique ou pro-cyclique. Contra-cyclique lorsqu'elle agit contre le cycle économique c'est-à-dire lorsqu'elle vise à amortir les fluctuations de l'activité en soutenant la croissance quand celle-ci est faible via stimulation de la demande globale et la refroidissant en phase ascendante du cycle notamment lorsqu'il y a risque de surchauffe. Elle peut être aussi pro-cyclique lorsqu'elle va dans le même sens que l'économie et accentue ses fluctuations telle une politique de baisse d'impôt en période de forte croissance, ou une politique de consolidation budgétaire en phase descendante du cycle. Ainsi, sur le court terme, les économistes s'accordent globalement sur le fait qu'il ne faut pas mettre en œuvre des politiques budgétaires de type pro-cyclique.

3.2. La politique budgétaire structurelle

Une politique structurelle est une politique économique indépendante de la conjoncture ; elle engage un pays à très longue échéance et de manière quasi définitive sur des options économiques fondamentales.

Une politique structurelle a d'abord vocation à orienter l'économie vers les secteurs d'avenir et à changer en profondeur les structures d'un secteur donné de la vie économique nationale en influant sur les acteurs et les institutions de celui-ci. L'objectif consiste donc à améliorer sur long terme les performances de l'appareil productif d'un pays.

Bien entendu, une politique structurelle suppose un besoin de financement généralement colossal. Une politique économique structurelle est donc par nature une politique budgétaire puisqu'il s'agit d'engager les finances publiques sur plusieurs décennies et à hauteur de montants importants. Ainsi, le délai de la mise en œuvre d'une telle politique est beaucoup plus élevé que celui d'une politique conjoncturelle. Souvent, elle ne porte ses fruits qu'au bout de cinq, dix, vingt, trente ans ou plus.

Enfin, des conceptions antagonistes de la politique structurelle existent. La vision keynésienne considère la politique structurelle comme un prolongement indispensable de la politique conjoncturelle, tandis que les libéraux voient plutôt dans la politique structurelle un moyen de désengager l'Etat de l'économie (par exemple : privatisations).

3.3. La politique budgétaire réglementaire

La politique de règles s'oppose à la politique discrétionnaire. Selon Gregory Mankiw, on parle de politiques économiques régies par des "règles" lorsque les responsables politiques annoncent à l'avance la manière dont leurs politiques réagiront à diverses situations et lorsqu'ils s'engagent à respecter, quoi qu'il advienne, la teneur de cette annonce.

Au contraire, les politiques dites "discrétionnaires" laissent les responsables politiques libres d'évaluer les situations au cas par cas et de leur appliquer, sur cette base, les politiques économiques qui leur semblent les plus adéquates. Mankiw ajoute aussi que certains économistes sont convaincus que la politique économique est une chose trop importante pour la laisser à la discrétion des responsables politiques. Il faut donc la protéger contre l'incompétence, l'opportunisme, l'électoratisme et les diverses volte-face des hommes politiques, et de stabiliser ensuite la vie économique en sécurisant les agents économiques.

La politique de règles permet de mettre un terme à l'incohérence dans le temps des politiques économiques. Grâce aux politiques de règles, les agents économiques savent à l'avance que la politique économique ne changera pas de cap au gré des alternances politiques et qu'elle restera relativement cohérente dans le temps.

En fait, bien que la politique discrétionnaire soit souple à la modification des conditions économiques, l'incohérence dans le temps des politiques économiques milite cependant en faveur de la règle, au détriment de la discrétion, notamment quand il s'agit d'une coordination de politiques économiques au sein d'un espace multilatéral (union économique). Le choix de politique de règles est en effet directement inspiré des théories de la nouvelle macroéconomie classique, qui entendent codifier les politiques économiques pour les rendre plus crédibles et plus efficaces¹².

Dans la pratique, et contrairement à la politique monétaire, la politique budgétaire réglementaire n'a fait son apparition que dans les années 80 aux Etats-Unis avec la loi Gramm-Rudman-Holings de 1985 qui établissait des objectifs annuels de déficits décroissants dans le temps visant à atteindre l'équilibre en 1991. Toutefois, cette politique n'apparut dans l'union européenne qu'avec la signature du traité de Maastricht en 1992 exigeant le respect d'un certain nombre de principes budgétaires en matière de déficit et de dette publique : le déficit budgétaire d'un pays de la zone euro ne doit pas excéder les 3% du PIB en vue d'atteindre l'équilibre budgétaire à terme¹³. La dette publique, quant à elle, devrait rester inférieure à 60% du PIB.

4. La politique budgétaire à la suite des crises financières et économiques

Avant de parler de l'intervention étatique en temps de crise par le biais de la politique budgétaire, il y a lieu de faire la distinction entre crise financière et crise économique : la crise financière affecte la sphère financière (elle peut être de change, bancaire ou boursière) alors que la crise économique affecte la sphère réelle (diminution du PIB, montée du chômage par exemple)¹⁴. Néanmoins, il existe des canaux de transmission d'une crise à une autre : la crise est d'abord financière puis elle a des répercussions sur la sphère réelle.

4.1. Politique budgétaire de relance et prospérité économique sans précédent

Face aux imperfections du marché (externalités, incertitudes, biens collectifs, monopoles naturels, etc.), l'Etat doit en effet intervenir, soit en se substituant au marché, soit en corrigeant les déséquilibres, sans cependant dégager des principes clairs concernant l'interventionnisme étatique dans une économie normalement régulée d'abord par le marché.

Cet interventionnisme s'est révélé nécessaire au début des années 1930 dans les domaines les plus variés pour lutter contre les abus de tous genres et procurer le bien-être aux citoyens. En fait, les gouvernements ont commencé à intervenir davantage dans la vie économique et sociale lors de la Grande Crise de 1929 aux Etats-Unis et encore fortement à la fin de la Seconde Guerre Mondiale s'engageant ainsi pleinement sur la voie de l'intervention.

L'intervention de l'Etat avait commencé d'abord, lors de la Grande Crise (1929-1933), car afin de sortir de la dépression, le président démocrate Franklin D. Roosevelt élu en 1932 avait préconisé à ce que l'Etat intervienne pour relancer l'investissement, qu'il développe les grands travaux pour réduire le chômage (construction d'hôpitaux, d'habitations à bon marché, de nouvelles routes, etc.) : c'est le système de New Deal ; en d'autres termes, le président Roosevelt relance la croissance économique par la dépense publique. La crise économique américaine traverse ensuite l'atlantique, et touche successivement un grand nombre d'autres pays. Elle contraindra également les gouvernements de ces pays à prendre des mesures autoritaires de régulation économique. Le remède qui s'impose alors est de faire intervenir directement ou indirectement l'Etat dans le secteur économique et social. Cette intervention s'est accentuée ensuite à la fin de la Seconde Guerre Mondiale du fait de l'évolution économique et sociale et de la nouvelle conception de l'économie établie par Keynes qui estime que les mécanismes du marché ne permettent pas d'aboutir spontanément au plein emploi, et que seul l'Etat par une politique d'investissement public peut créer un effet d'entraînement sur toute l'économie. L'Etat doit alors intervenir pour pallier aux défaillances du marché. Il s'agit notamment, en période de basse conjoncture, de lutter contre le chômage et d'assurer une couverture sociale à l'ensemble de la population.

En effet, en faveur d'une période de prospérité sans précédent (les Trente Glorieuses entre 1945-1973), stimulée par des politiques expansionnistes, les interventions publiques se sont multipliées tout en préservant le caractère libéral de l'économie. Cela s'est traduit par une augmentation soutenue des dépenses publiques et des prélèvements, des déficits récurrents, la création d'entreprises publiques génératrices de revenus, une régulation de plus en plus active des marchés, le développement de l'administration publique, etc.

Cette période avait vu aussi l'évolution des principes de solidarité et de cohésion sociale, car les gouvernements se sont engagés dans la poursuite d'objectifs ambitieux en matière d'égalité des chances en mettant en place des programmes nombreux et généreux de sécurité sociale, souvent universels et gratuits, pour l'assistance sociale contre maladie, l'assurance vieillesse, l'assurance contre les accidents ou les allocations familiales de nature diverse. Parmi ces programmes, on cite essentiellement, les assurances sociales obligatoires du chancelier Bismarck fondées en Allemagne par les lois de 1880 ayant inspiré beaucoup de pays durant le XX^e siècle ainsi que le plan Beveridge de sécurité sociale naît au Royaume-Uni après la Seconde Guerre Mondiale.

L'accroissement du rôle économique et social de l'Etat peut se mesurer en calculant la part des dépenses de l'Etat au sens large du terme (ministères, collectivités locales et organismes de sécurité sociale) dans le PIB ou la part des prélèvements obligatoires (fiscaux et parafiscaux) effectués au

profit de ces administrations publiques dans le PIB. Ces parts étaient particulièrement élevées durant les crises économiques et les conflits mondiaux.

4.2. La mise en cause de la relance budgétaire keynésienne et retour des thèses libérales

Après le premier choc pétrolier de 1973, la stagflation a touché à divers degrés, aussi bien les États-Unis et le Japon que la plupart des pays européens. En conséquence, ces pays ont opté pour des politiques budgétaires de relance ayant révélé inefficaces. Cette situation a montré en fait l'erreur de mener une telle politique alors que l'économie souffrait d'une crise d'offre et non pas d'une crise de demande, ce qui a amené les pays développés à mener des politiques de stabilisation après le second choc pétrolier de 1979 visant la stabilité des prix et la réduction de l'endettement public.

Une économie ne peut pas fonctionner normalement et donc retrouver le chemin de la croissance si la part de l'endettement public dans le PIB est importante. De ce fait, dans les années 80 et au début des années 90, quelques gouvernements élus des pays anglo-saxons pensons essentiellement à ceux de Roland Reagan (1980-1988) et de Margaret Thatcher (1979-1990), décident d'appliquer certaines politiques prônées par des théoriciens néolibéraux estimant que des entraves provoquées par l'Etat providence empêchent le capitalisme de fonctionner naturellement et par conséquent il faut veiller à « libérer les forces du marché du poids de l'Etat ».

Pour mettre fin aux déficits et contrôler la dette publique, des mesures ont été prises pour diminuer la taille de l'administration publique, déréguler les marchés, déréglementer, privatiser les entreprises publiques, diminuer les impôts, revoir l'universalité et la gratuité des programmes sociaux ce qui a entraîné des coupes importantes dans les secteurs de santé, de l'éducation et de l'assistance sociale.

Des observateurs ont noté que ce désengagement des pouvoirs publics ne semble pas plus vertueux. À titre d'exemple, les Etats-Unis et l'Angleterre, qui comptabilisaient des taux de chômage beaucoup plus faibles que ceux de la plupart des pays de l'OCDE (fin 2001), constituent une parfaite illustration des effets pervers du désengagement de l'Etat : exclusion sociale, creusement des inégalités, apparition d'une classe de travailleurs pauvres (Poor Workers), précarité du statut de salarié, exploitation des travailleurs, la contrainte de l'emploi multiple pour survivre, multiplication des sans-abri¹⁵, etc.

4.3. Contestation du désengagement de l'Etat néolibéral et appel à l'interventionnisme étatique

Avant la crise financière et économique de 2007, nous avons assisté à un léger recul de l'Etat providence dans le monde occidental en raison de l'insuffisante efficacité supposée de la gestion publique par rapport à la gestion privée. Cependant, la crise a ramené l'Etat au devant de la scène en raison de son intervention dans le sauvetage du système financier et de sa mise en œuvre de politiques keynésiennes de relance budgétaire, de nationalisations provisoires dans certains pays, etc¹⁶. L'Etat a contribué donc à rassurer la population et à limiter le choc pour l'économie réelle. Il faut bien reconnaître que le système financier a complètement failli pendant la crise, voire même l'a provoquée par le comportement de certains de ses acteurs. Et l'expérience a montré les graves insuffisances de la régulation financière mettant en cause le désengagement de l'Etat néolibéral.

Toutefois, la crise des dettes souveraines éclatée en fin 2009, et qui s'est manifestée par une augmentation des taux souverains notamment dans les pays du Sud de l'Europe, avait obligé les pays européens d'engager une consolidation budgétaire ambitieuse visant à réduire les déficits publics et donc l'endettement public. À court terme, de tels ajustements budgétaires ont un effet négatif sur l'activité, car ils pèsent directement sur la demande globale.

Aujourd'hui, le contre-choc pétrolier amorcé depuis juin 2014 et accéléré depuis le début de l'année 2016 provoque une crise financière ayant fait chuter les valeurs pétrolières et bancaires dans les principales places boursières mondiales, suscitant une crainte de la part des clients quant à la solvabilité de ces banques suites aux pertes enregistrées, ce qui a amené les banques centrales d'intervenir pour les en rassurer. Les valeurs bancaires concernées sont celles des banques trop exposées à l'activité pétrolière notamment celle liée au pétrole et au gaz de schiste. En effet, beaucoup d'analystes pensent que la crise actuelle est gérable malgré la large exposition des banques au secteur de l'énergie. Toutefois, si cette crise persiste, ça risque de provoquer une crise de confiance et donc une crise systémique obligeant les Etats, déjà trop endettés, à intervenir par le recours excessif à l'endettement public. Ce qui va confirmer que seul l'Etat par le biais de son budget est capable de rassurer les marchés et apporter de la confiance.

Ces nouvelles circonstances économiques, sociales et budgétaires créent un "choc de paradigmes" qui se manifeste de temps à autre, entre les théories de type keynésien et celles qui sont inspirées du néolibéralisme dominant, et nous poussent à s'interroger sur l'actualité de la pensée du "magicien de Cambridge" et sur ses chances de guider l'action des gouvernements et instances internationales¹⁷.

D'un modèle à l'autre, même si les discours peuvent parfois laisser croire le contraire, il n'y a pas évacuation complète du modèle précédent. Il s'agit davantage de corriger le tir. Ainsi, l'Etat providence n'a pas mis le marché de côté. De même, la politique monétaire et la stimulation de la demande sont demeurées des outils des gouvernements au cours des années récentes et si les dépenses ont été mieux contrôlées, elles ont quand même continué d'augmenter.

En effet, l'application de certaines mesures économiques peut mener à des dysfonctionnements politiques. L'économie a besoin de gouvernements stables et forts et la préservation par les gouvernements du lien social apparaît comme une fonction publique majeure. Par ailleurs, il peut être hasardeux de limiter certains postes du budget de l'Etat. Certains investissements publics, notamment en éducation et en infrastructures, stimulent la compétitivité des entreprises. L'emploi et la redistribution de la richesse figurent au nombre des dépenses assurant la cohésion sociale et la prospérité. Enfin, les réactions aux mesures néolibérales ont montré que, pour beaucoup de gens, l'économie doit être au service de la société et non l'inverse et qu'un nouvel équilibre doit être trouvé.

On est donc au début d'une nouvelle ère, d'un Etat en devenir, dont le modèle n'est encore ni fixé ni nommé, qui cherche à intégrer dans son action l'essentiel des enseignements, positifs et négatifs, des modèles précédents. Actuellement, le rôle de l'Etat est indispensable et son omniprésence dans la vie économique et sociale se manifeste d'une double façon. D'une part, il fournit à la collectivité des prestations innombrables, souvent très coûteuses, dans des domaines aussi variés que la sécurité, la défense, la santé, l'éducation, la recherche, le transport, l'énergie, les communications ainsi que la préservation de l'environnement. D'autre part, il intervient continuellement dans le fonctionnement de l'économie aux moyens de mesures réglementaires ou financières pour fixer les règles du jeu et corriger les déficiences du marché.

5. La vulnérabilité de la politique budgétaire algérienne face aux chocs externes

La politique budgétaire en Algérie est considérée comme étant l'instrument le plus puissant de la politique économique dans la mesure où elle joue un rôle très important dans la stimulation de l'activité et la stabilisation macroéconomique. Depuis l'indépendance du pays en 1962, la croissance économique est tirée principalement 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 actuellement près de deux-tiers (2/3) des recettes budgétaires, soulevant ainsi son caractère encore trop rentier. Cette dépendance à la rente pétrolière, qui s'est accentuée avec la nationalisation des hydrocarbures en février 1971, fait un constat majeur qui est la vulnérabilité de la politique budgétaire face aux chocs externes.

5.1. Le contre-choc pétrolier de 1986 et la crise de l'économie algérienne

Bien que la période passée a été suffisamment et relativement confortable financièrement, ayant permis un grand effort d'investissements publics (35% du PIB) et d'important taux de croissance dépassant les 5% entre 1970-1986, l'évolution économique et sociale en Algérie pendant la seconde moitié des années 1980 (à compter d'avril 1986) a fortement été bouleversée par le contre-choc pétrolier¹⁸ qui a entraîné en Algérie une baisse d'environ 50% des termes de l'échange et des recettes budgétaires provenant du secteur des hydrocarbures suite à la chute brutale des prix du pétrole et celle du dollar, unité de compte de nos exportations, par rapport aux monnaies des partenaires commerciaux de l'Algérie.

Cette baisse drastique des ressources extérieures, a impacté les équilibres extérieurs et intérieurs provoquant ainsi l'arrêt des programmes de développement et le recours à l'endettement pour faire face aux échéances de remboursement du service de la dette et le financement des importations en vue de répondre à la demande interne en termes de biens de consommation intermédiaire destinée à l'outil de production et de biens de consommation finale pour satisfaire les besoins de la population en produits de base. L'encours de la dette extérieure avait atteint ainsi un niveau excessif de 21,1 milliards de dollars USA à fin 1986 contre environ 17 milliards de dollars USA à fin 1985, avec une part importante de crédits à échéances courtes.

Outre la participation du secteur pétrolier au financement des investissements publics à travers le budget de l'Etat afin d'assurer la croissance économique du pays, le taux de croissance réalisé par l'Algérie, durant cette période, tient aussi au contexte international favorable, c'est-à-dire, à l'épargne étrangère via l'endettement extérieur favorisé par l'importance des recettes pétrolières réalisées à la suite des crises pétrolières de 1973 et 1979 ainsi que le bas niveau des taux d'intérêt mondiaux dont la moyenne était de 5,3% en 1970, 11,1% en 1980 et enfin 7,8% en 1985¹⁹. Pour rappel, la hausse des taux d'intérêt observée au début de la décennie 1980 avait pour principale conséquence la crise de l'endettement des pays du tiers monde révélée notamment par le moratoire du Mexique en 1982 déclarant son incapacité à rembourser sa dette extérieure. Cette hausse des taux d'intérêt débiteurs mondiaux a été provoquée par suite des politiques de stabilisation adoptées après le deuxième choc pétrolier de 1979, en donnant la priorité à la lutte contre l'inflation, contrairement aux politiques de relance conduites après le choc pétrolier de 1973 ayant échoué en provoquant une situation de stagflation.

Ce contre-choc pétrolier met en évidence l'importance de la part des recettes pétrolières dans les recettes budgétaires totales et montre bien l'importance de surplus minier à mobiliser aux fins de l'accumulation²⁰, et reflète par conséquent, un fait majeur qui est la vulnérabilité des finances publiques et donc l'économie nationale aux chocs extérieurs, en particulier aux fluctuations négatives de la production et des cours mondiaux des hydrocarbures ainsi qu'aux fluctuations de la valeur du dollar USA. Cela pose sérieusement le problème de diversification des sources de croissance et de la base productive de notre économie ainsi qu'une meilleure allocation des recettes d'hydrocarbures constituées lors des périodes fastes vers des secteurs d'avenir tels que l'industrie, l'agriculture et le tourisme, etc.

5.2. Le contre-choc pétrolier actuel et son impact sur le plan de développement économique

La politique budgétaire restrictive, conduite au cours de la période de l'ajustement structurel (1989-1998), a joué un rôle déterminant dans la stabilisation macroéconomique à compter de l'année 1998 en limitant les effets du second contre-choc pétrolier de 1998 où le prix moyen du brut a baissé de près de 6,5 US\$/baril, soit une baisse de 33%, passant de 19,1 US\$/baril à 12,8 US\$/baril entre 1997 et 1998.

Le contre-choc pétrolier était en effet de plus faible magnitude comparativement à celui de 1986. Toutefois, il avait des effets négatifs sur le budget de l'Etat en raison de la baisse des recettes budgétaires pétrolières (oscillant de 564,76 milliards DA en 1997 à 378,55 milliards DA en 1998, soit une baisse de près de 33%, et leur part dans le PIB, a sensiblement baissé en passant de 20,31% en 1997 à 13,37% en 1998) et d'une augmentation des dépenses publiques, notamment des dépenses de fonctionnement, et le solde global du trésor, après avoir été positif, a réalisé donc un déficit estimé à -3,58% du PIB.

Cependant, le boom pétrolier enregistré depuis le début de l'année 2000, a permis à l'Algérie d'augmenter rapidement ses recettes budgétaires et d'accumuler des réserves de change, à un niveau sans précédent, atteignant à fin décembre 2014, environ 188 milliards d'euros (pouvant couvrir quelques 03 ans d'importations de biens et services), des avoirs du fonds de régulation des recettes (FRR) de plus de 5.600 milliards de dinars, et une dette extérieure ne dépassant pas les 2% du PIB grâce aux remboursements anticipés.

Certes, au cours de cette période, l'Algérie est parvenue à accélérer sa croissance économique notamment dans l'activité hors hydrocarbures, tout en maîtrisant l'inflation, mais n'a en revanche que peu progressé sur la voie d'une économie de marché. Poussée par une politique budgétaire expansionniste adoptée grâce aux importantes recettes pétrolières, la croissance réelle du PIB s'est située à un niveau de 3% en moyenne annuelle entre 2000 et 2014.

En effet, le volume important des dépenses engagées dans le cadre des différents programmes d'investissements publics lancés depuis 2001, indique clairement l'ampleur de l'impulsion budgétaire de type keynésien sur l'activité économique et son rôle pour le soutien de la relance économique dans le programme de développement. En plus, l'importance des dépenses publiques dans l'économie montre le caractère conjoncturel contra-cyclique de la politique budgétaire adoptée au cours de ces dernières années soutenant ainsi l'activité hors hydrocarbures, qui a été robuste, notamment dans la construction et les travaux publics ainsi que dans les services.

Il y a lieu de signaler ici que pendant cette période et grâce au matelas financier déjà constitué, l'Algérie a pu faire face aux situations de retournement des marchés pétroliers intervenues en 2008 et 2010 respectivement. Celle de 2008 (contraction de 42,5% des recettes fiscales pétrolières) qui tient à la récession économique mondiale due à la crise des subprimes amorcée en mi-2007 et qui s'est traduite par une baisse de la demande mondiale du pétrole. Toutefois, celle enregistrée en 2010 était marquée par une baisse de la demande mondiale des hydrocarbures tenant 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 à travers des coupes importantes dans certains secteurs tels que l'éducation, la santé, le transport, la défense, etc. visant à réduire les déficits publics et, subséquentement, la dette publique.

Ainsi, l'épargne budgétaire accumulée, au cours de ces années, a permis l'autofinancement par l'Etat de l'ensemble de ses investissements, même au cours de 2008 et 2010. Cette capacité

d'autofinancement par l'Etat et par l'entreprise nationale des hydrocarbures de leurs investissements au cours des dernières années s'est traduite 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.

Néanmoins, au vu de la conjoncture pétrolière actuelle marquée par la chute des prix de l'or noir sur les marchés mondiaux sous la barre de 35 US\$/baril depuis le début de cette année 2016 et un volume des exportations d'hydrocarbures en déclin (le FMI prévoit un repli de la production pétrolière de l'Algérie qui était de 0,98 million de barils/jour (mbj) en 2015 et de 0,99 mbj en 2016, contre 1,02 mbj en 2014), l'Etat devra donc 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 de dollars USA 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.

Ce retournement de la situation du marché mondial du brut depuis mi-2014 va aussi obliger le Gouvernement d'adopter un nouveau schéma de financement des investissements publics, selon l'ex-ministre des finances, Mohamed DJELLAB, en passant graduellement du financement par le 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.

Cependant, l'important matelas financier constitué en profitant des années fastes marquées par des excédents de sa balance courante enregistrés jusqu'à l'année 2013, donnera au pays une certaine marge de manœuvre et l'aidera, du moins sur le court terme, à surmonter les difficultés observées du fait du présent contre-choc pétrolier, 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

Malgré la controverse souvent suscitée entre les différentes écoles de la pensée économique contemporaine sur le rôle de l'Etat dans l'économie (keynésianisme et néolibéralisme essentiellement), il y a un certain consensus quant à l'importance de ce dernier afin de mieux répartir les ressources disponibles dans l'économie et de s'approcher le plus possible de sa frontière des possibilités de production c'est-à-dire de l'optimum de Pareto. Le rôle de l'Etat actuel est en effet important dans les économies modernes : il répare les échecs du marché, redistribue le revenu et fournit une couverture sociale contre les risques de chômage et/ou les coûts de soins médicaux ainsi que des pensions de retraite, d'invalidité ou de vieillesse.

En matière budgétaire, la conception que se font les dirigeants politiques du rôle économique de l'Etat est importante. Cependant, leur action demeure en partie tributaire des contextes politique et économique dans lesquels ils évoluent. Ces éléments structurent la vie collective et pèsent d'un poids considérable sur les décisions à prendre et sur la façon de les prendre. Il n'existe pas une telle chose qu'une politique budgétaire désincarnée, sans référence aux convictions profondes des gouvernants.

Si les keynésiens utilisent le budget comme un outil privilégié de la politique économique dans la mesure où le marché ne peut jamais se rendre compte de l'existence d'un volume de chômage important correspondant à l'équilibre de sous-emploi, et par conséquent, l'Etat doit mener une politique budgétaire volontariste pour stimuler la croissance et donc l'emploi.

Au contraire, les économistes (néo)libéraux ne cessent de montrer les effets pervers de cet instrument d'intervention, à commencer par l'effet d'éviction, l'effet de boule de neige de la dette publique, le développement de la bureaucratie, l'alourdissement des charges fiscales et parafiscales, la constitution de deux populations parasites : les « faux pauvres » maintenus par l'assistance et la « trappe à pauvreté » et les « faux riches » profitant des aides publiques qui préservent leur statut social. Pour cela, ils plaident pour un Etat minimal et appellent donc à confier la gestion de l'économie au marché.

En effet, l'approfondissement de la crise financière et économique de 2007, avec la faillite de la quatrième banque d'investissement américaine Lehman Brothers en septembre 2008, a projeté les Etats au devant de la scène après avoir connu un léger recul pour leur rôle économique dû aux échecs des politiques keynésiennes de relance au début des années 1970. Ils sont apparus comme le dernier recours disponible pour lutter contre la crise. De ce fait, l'Etat est le seul acteur d'envergure susceptible de stopper l'enchaînement des faillites qui peut conduire à l'implosion du marché.

Ce « retour de l'Etat » fait consensus parmi les gouvernants, les banquiers et les experts qui ne demandent aujourd'hui que d'être rassurés par son intervention. Toutefois, la possibilité que ces Etats se retrouvent défaillants, du fait du recours important à l'endettement pour venir en aide des banques en difficulté à fin 2009, inquiète les marchés encore plus que les gouvernants eux-mêmes et les amènent à plaider pour des politiques de consolidation budgétaire.

Par ailleurs, le contre-choc pétrolier actuel provoque une crise financière qui a fait baisser les prix des actions des sociétés pétrolières et celles des banques dans les principales bourses mondiales du fait des craintes relatives aux risques d'insolvabilité de ces banques suites aux pertes enregistrées, ce qui a amené les banques centrales à intervenir afin de rassurer les agents économiques. Certes, la crise actuelle est gérable, selon plusieurs analystes, malgré la large exposition des banques au secteur de l'énergie. Cependant, si cette crise persiste, les Etats qui sont déjà trop endettés, peuvent être amenés à intervenir cette fois-ci aussi par le recours excessif à l'endettement public en confirmant que seul l'Etat par le biais de son budget est capable de rassurer les marchés et apporter de la confiance.

En fait, la succession des crises financières et économiques depuis la seconde moitié de l'année 2007, crée un "choc de paradigmes" qui se manifeste de temps à autre, entre les théories de type keynésien et celles qui sont inspirées du néolibéralisme dominant, et nous poussent à s'interroger sur l'actualité de la pensée de Keynes et sur ses chances de guider l'action des gouvernements dans le but d'assurer un développement prospère et durable et de trouver des sorties en temps de crise en utilisant pleinement la politique budgétaire comme instrument de la politique économique et sociale nationale.

En Algérie, et ce depuis l'indépendance du pays, la croissance économique est tirée principalement par la dépense publique d'autant plus que le secteur privé est de taille modeste et orienté vers le marché intérieur. Ces dépenses qui sont alimentées par les ressources du secteur des hydrocarbures font un constat majeur qui est la vulnérabilité de la politique budgétaire face aux chocs externes. Ce constat commande à maintenir face au présent contre-choc pétrolier, une politique de prudence en matière d'expansion budgétaire tout en évitant la pro-cyclicité de la politique 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 de notre économie et à diversifier ses sources de croissance 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'une part, et à favoriser la création d'emplois, d'autre part.

Bibliographie

-
- ¹ Matthieu Caron, "Budget et politiques budgétaires", Édition Bréal, Paris 2007, Page 31.
- ² Mokhtar Lakehal, "Finances et politiques publiques", Librairie VUIBERT, Paris 2002, Page 149.
- ³ Kauffmann Michel, "Quel avenir pour le keynésianisme ?", Revue d'Économie politique N°14, Paris 2002, Page 56.
- ⁴ La récession économique de grande ampleur, débutée au milieu de 2008, a permis de confirmer le rôle primordial à jouer par les Etats en économie.
- ⁵ Eric Devaux, "Finances publiques", Édition Bréal, Paris 2002, Page 15.
- ⁶ Les modèles (néo)classiques sont en effet des modèles d'offre, et les politiques qui en découlent sont orientées vers l'amélioration des conditions de l'offre, et non vers le soutien à la demande. La loi des débouchés ou la loi de Say (Jean-Baptiste Say (1767-1832)) qui est à la base des théories (néo)libérales, affirme, en fait plus qu'elle ne démontre, que toute production trouve nécessairement une demande qui lui est équivalente. Dès lors, toute crise de surproduction est impossible au niveau macroéconomique. Selon la loi, le niveau d'activité peut être porté à son maximum (correspondant au plein emploi des ressources productives), sans craindre une insuffisance des débouchés, lesquels se créent mécaniquement. Dans la pensée classique, il ne peut pas y avoir de problèmes de débouchés pour les biens produits : ce n'est pas la demande de biens qui pose problème par son insuffisance, mais c'est l'offre de biens elle-même qui peut être limitée à un moment donné (Marc Montoussé, "Macroéconomie", Édition Bréal, Paris 1999, Page 19).
- ⁷ Mokhtar Lakehal, "Finances et politiques publiques", Librairie VUIBERT, Paris 2002, Page 144.
- ⁸ Pierre Cliche, "Gestion budgétaire et dépenses publiques", Édition PUQ, Québec 2009, Page 44.
- ⁹ Laure Bouet, "Quel avenir pour l'Etat-Providence ?", Article du centre de ressources en Économie-Gestion – Académie de Versailles, Versailles 2011, Page 01.

¹⁰ Michael Burda et Charles Wyplosz, "Macroéconomie : une perspective européenne", Édition De Boeck, Paris 2009, Page 481.

¹¹ Matthieu Caron, "Budget et politiques budgétaires", Édition Bréal, Paris 2007, Page 109.

¹² Matthieu Caron, "Budget et politiques budgétaires", Édition Bréal, Paris 2007, Page 109.

¹³ Kauffmann Michel, "Quel avenir pour le keynésianisme ?", Revue d'Économie politique N^o14, Paris 2002, Page 57.

¹⁴ Définition de melchior, le site des sciences économiques et sociales. Lien d'internet : <http://www.melchior.fr/De-la-crise-financiere-a-la-cr.12099.0.html>.

¹⁵ Mokhtar Lakehal, "Finances et politiques publiques", Librairie VUIBERT, Paris 2002, Page 143.

¹⁶ Laure Bouet, "Quel avenir pour l'Etat Providence ?", Article du centre de ressources en Économie-Gestion – Académie de Versailles, Versailles 2011, Page 01.

¹⁷ Kauffmann Michel, "Quel avenir pour le keynésianisme ?", Revue d'économie politique N^o14, Paris 2002, Page 55.

¹⁸ Un contre-choc pétrolier est une baisse brutale du prix du pétrole. À l'inverse, un choc pétrolier est un phénomène de hausse brutale du prix du pétrole ayant une incidence négative sur la croissance économique mondiale.

¹⁹ Ratiba SAADOUN, "Privatisation des entreprises industrielles en Algérie : analyse, histoire et développement", Thèse de doctorat en sciences économiques, Université LUMIERE de Lyon II, Avril 2012, Page 64.

²⁰ Mohamed Nasser THABET, "Le secteur des hydrocarbures et le développement économique de l'Algérie", Édition ENAL et OPU, Alger 1989, Page 122.

²¹ Algérie : « Évaluation de la stabilité du système financier », Rapport du FMI No14/161, Juin 2014, Page 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.