



UNIVERSITE MOULOU D MAMMERI DE TIZI-OUZOU



⊕.⊙V.:Σ+ E:ll:V ⊕ E.E.⊙

FACULTE DES SCIENCES ECONOMIQUES, COMMERCIALES ET  
DES SCIENCES DE GESTION

DEPARTEMENT DES SCIENCES COMMERCIALES

**Mémoire de fin de cycle**

En vue de l'obtention du Diplôme de Master en Sciences Commerciales

Option : Finance

**THÉME**

*Maîtrise et financement du déficit budgétaire  
en Algérie durant la période 2005-2016 :  
Analyse et constats*

**Présenté par :**

Lounis Moussa

**Encadré par :**

M<sup>elle</sup> GANI Messad

**Devant le jury composé de :**

**Président :**

M<sup>f</sup> SAIDANI Zahir, Maître Assistant A, UMMTO, Tizi-Ouzou,

**Examineur :**

M<sup>f</sup> ANICHE Arezki, Maître Assistant A, UMMTO, Tizi-Ouzou,

**Rapporteur :**

M<sup>lle</sup> GANI Messad, Maître Assistant A, UMMTO, Tizi-Ouzou.

Promotion: 2016/2017

## **Remerciements**

*Mes remerciements les plus vifs s'adressent à mon encadreur, Melle GANI Messad, pour ses conseils et aides lors de l'élaboration de ce travail tout en espérant être à la hauteur de ses conseils et recommandations.*

*Mes remerciements vont également à Monsieur Kaci Aissa, sous directeur au niveau de la Direction Générale de la Prévision et de la Politique (Ministère des Finances) pour ses orientations et pour le temps précieux qu'il m'a accordé.*

*Je tiens aussi à exprimer ma profonde gratitude aux membres du Jury, pour l'honneur qu'ils me font en participant à l'évaluation de mon mémoire.*

*Enfin, mes vifs remerciements s'adressent à toutes les personnes qui ont contribué de près ou de loin à l'élaboration de ce modeste mémoire.*

# Sommaire

# *Sommaire*

## **Introduction générale**

### **Chapitre I : Cadre conceptuel des finances publiques et de la politique budgétaire.**

Section 01 : Evolution des finances publiques et extension du rôle de l'Etat.

Section 02 : Présentation générale du budget.

Section 03 : La politique budgétaire et ses effets.

### **Chapitre II : La gestion du déficit budgétaire.**

Section01 : Généralités sur le déficit budgétaire.

Section 02 : La maîtrise du déficit budgétaire.

Section 03 : Les sources de financement du déficit budgétaire.

### **Chapitre III : Etude et analyse de l'évolution du déficit budgétaire en Algérie entre 2005 et 2016.**

Section 01 : Contexte économique et situation des finances publiques entre 2005 et 2016.

Section 02 : Evolution et financement du déficit budgétaire Algérien entre 2005 et 2016.

Section 03 : Mesures prises par les pouvoirs publics pour maîtriser le déficit budgétaire dans la conjoncture actuelle.

## **Conclusion générale**



# Liste des abréviations

## *Liste des Abréviations*

**APN** : Assemblée Populaire Nationale

**BA** : Banque d'Algérie

**BCE** : Banque Centrale Européenne

**CDN** : Conseil De la Nation

**CNIS** : Conseil National de l'Information Statistique

**CST** : Comptes Spéciaux de Trésor

**DGT** : Direction Générale du Trésor

**EPE** : Entreprise Economique et Publique

**FMI** : Fonds Monétaire International

**FRR** : Fonds de Régulation des Recettes

**IBS** : Impôt sur les Bénéfices des Sociétés

**IRG** : Impôt sur le Revenu Global

**LF** : Loi de Finances

**LFC** : Loi de Finances Complémentaire

**OAT** : Obligation Assimilée au Trésor

**OCDE** : Organisation de Coopération et de Développement Economique

**ONS** : Office National des Statistiques

**PACE** : Programme d'Appui à la Croissance Economique

**PCCE** : Programme de Consolidation à la Croissance Economique

**PCSC** : Programme Complémentaire de Soutien à la Croissance

**PDE** : Procédure du Déficit Excessif

**PIB** : Produit Intérieur Brut

**PLF** : Projet de loi de finances

**PSC** : Pacte de Stabilité et de Croissance

**PSRE** : Programme de Soutien à la Relance Economique

**TAP** : Taxe sur l'Activité Professionnelle

**TIC** : Taxe Intérieur de Consommation

**TPP** : Taxe sur les Produits Pétroliers

**TSCG** : Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance

**TVA** : Taxe sur la Valeur Ajoutée

**UEM** : Union Economique et Monétaire

# Liste des tableaux et des figures

*Liste des tableaux et des figures*

<b>N°</b>	<b>Intitulé du Tableau</b>	<b>Page</b>
01	Evolution du budget général de l'Algérie entre 2005 et 2016	59
02	La structure de financement du déficit du trésor entre 2005 et 2016	71
03	Fiscalité effectivement versée au FRR et ses reliquats entre 2005 et 2016	73
04	Evolution du PIB et dépenses d'équipement entre 2005 et 2016	76
<b>N°</b>	<b>Intitulé de la Figure</b>	<b>Page</b>
01	La Courbe de Laffer	48
02	Evolution du budget général de l'Etat entre 2005 et 2016.	60
03	Evolution des recettes budgétaires entre 2005 et 2016.	62
04	Evolution des dépenses de fonctionnement et d'équipement en Algérie entre 2005 et 2016.	64
05	Evolution du déficit budgétaire entre 2005 et 2016.	67
06	La part des dépenses de fonctionnement couverte par les ressources ordinaires	68
07	Evolution des reliquats du FRR entre 2005 et 2016	74
08	Evolution du PIB et des dépenses d'équipement en valeur entre 2005 et 2016.	77



Introduction générale

Les finances publiques ont connu des transformations profondes qui ont été rendues nécessaires par les mutations économiques et l'évolution des modèles sociaux.

En conséquence, le rôle de la puissance publique se trouve considérablement élargi et ses prérogatives davantage étendues, passant ainsi d'un Etat minimal à un Etat providence. Cette évolution de la conception de l'Etat s'est caractérisée notamment, par l'incursion de l'autorité publique dans la vie économique.

En effet, l'histoire des faits économiques nous a enseigné que la puissance publique intervient dans la sphère économique à chaque fois que la conjoncture économique l'exige. Cet interventionnisme se concrétise à travers la politique économique qui a pour leviers, la politique monétaire et la politique budgétaire, ces dernières doivent être mises en œuvre concurremment afin de tempérer les fluctuations du cycle économique et préserver les équilibres macro-économiques.

Dans cette optique, la sagesse budgétaire commande une contra-cyclicité du budget. A cet effet, en période d'expansion économique il est préconisé une politique budgétaire restrictive et en période de basse conjoncture, les réponses keynésiennes s'imposent afin de retrouver le sentier de la croissance. Dans ce sens, il est consenti des dépenses publiques importantes devant servir à stimuler l'activité économique et accroître la production. En outre, il est question également de soutenir le pouvoir d'achat des ménages et soutenir la consommation interne qui détermine la demande.

Toutefois, les crises successives ont mis à mal le bien-fondé des préceptes keynésiens. En effet, le budget étant fortement sollicité, il en résulte un déséquilibre entre les recettes et les dépenses qui le composent. Cette situation trouve sa justification dans la raréfaction des ressources budgétaires qui s'avèrent insuffisantes pour couvrir les dépenses colossales consenties. Il en résulte alors un déficit budgétaire.

Sur le long terme, la persistance des crises et leur virulence a entraîné l'aggravation de la position budgétaire des pays lesquels ont vu l'encours de leur dette s'alourdir.

Face aux déficits faramineux affichés et à la détérioration des finances publiques des Etats, certains économistes prônent la nécessité d'œuvrer pour un assainissement budgétaire devant aboutir à rééquilibrer les comptes publics.

L'Algérie qui, à la faveur de l'embellie financière s'est lancée dans d'importants programmes d'investissements devant accompagner le développement et soutenir la croissance, se voit aujourd'hui contrainte à revoir à la baisse de ses ambitions et ce, suite au retournement des marchés pétroliers. En effet, le pays étant dépendant de la rente pétrolière, la chute vertigineuse des prix de pétrole enregistrée depuis 2014, a sévèrement impacté le budget de l'Etat qui est financé, en sa majeure partie, par la fiscalité pétrolière.

Dans ce contexte de crise, la problématique du déficit budgétaire s'invite dans le débat public et suscite moult controverses. La situation des finances publiques actuelle laisse présager des perspectives moroses qui ne sont pas sans rappeler la crise des années quatre-vingt et les conséquences néfastes qu'elle a induites en termes d'endettement et de plan d'ajustement structurel imposé par le FMI.

Ainsi, la problématique du déficit budgétaire se pose d'elle-même et constituera l'objet de ce présent mémoire qui s'intitule : « **Maîtrise et financement du déficit budgétaire en Algérie durant la période 2005-2016 : Analyse et constats** ». En effet, notre problématique se propose d'étudier si les mécanismes et moyens de financement mis en œuvre sont porteurs de soutenabilité à la politique budgétaire en s'inscrivant dans le long terme.

Il est soulevé, tout au long de ce travail, les questions de la maîtrise du déficit budgétaire et les moyens de son financement. Cette problématique est d'autant plus posée eu égard à l'assèchement imminent du Fonds de Régulation des Recettes lequel constitue jusqu'aujourd'hui, le moyen de financement par excellence du déficit budgétaire.

Afin de mieux appréhender cette problématique, il nous semble opportun de soulever les questions suivantes :

- Quels sont les moyens de financement qui s'offrent aux Etats afin de combler le déficit budgétaire ?
- Dans le cas de l'Algérie, quelle est la trajectoire du déficit budgétaire au cours de ces dernières années ? Et quels sont les instruments de son financement ?
- Et enfin, quelles sont les mesures prises par les pouvoirs publics algériens en vue d'amortir les effets de la crise ?

De la problématique soulevée plus haut ainsi que des questions citées ci-dessus, découlent les hypothèses suivantes :

**H1** : La situation d'aisance financière que notre pays a connue depuis les années 2000 a permis de financer les dépenses publiques par les rentrées fiscales (pétrolières), ce qui a induit une baisse des déficits budgétaires ;

**H2** : Le recul des cours du pétrole sur les marchés mondiaux depuis 2014 a eu des répercussions négatives sur les indicateurs macroéconomiques algériens;

**H3** : Les mesures prises par les pouvoirs publics pour amortir le choc pétrolier depuis 2015 ont permis de maîtriser le déficit budgétaire et de diversifier les sources de son financement.

### **Les motifs du choix du sujet**

Le choix de ce thème n'est nullement fortuit, il est justifié par l'intérêt que présente ce sujet qui est à l'origine d'une abondante littérature.

En effet, cette problématique alimente les débats au niveau national et international. La viabilité des finances publiques étant essentielle, la problématique de la maîtrise et du financement du déficit budgétaire se pose avec acuité. Elle est, de ce fait, le sujet de prédilection des économistes. Des réflexions sont engagées, dans ce sens, par les chercheurs et les organismes internationaux afin de contribuer à l'enrichissement du débat.

### **Méthodologie de la recherche**

Sur le plan méthodologique, nous avons tenté d'appréhender notre problématique à travers deux approches : Conceptuelle et empirique.

Dans un premier temps, nous avons brassé le cadre conceptuel relatif au déficit budgétaire en nous appuyons sur des recherches bibliographiques et dans un second temps, nous nous sommes attelés à étudier et analyser différents aspects se rapportant à cette thématique, notamment, l'évolution du déficit budgétaire et la structure de son financement.

Pour les besoins de notre étude nous avons fait appel à l'analyse des différents budgets de toute la période allant de 2005 jusqu'à 2016. Cette analyse nous permettra d'établir un bilan assez proche de la réalité sur la situation économique et financière en Algérie. Notre travail consistait, principalement, en l'exploitation des données recueillies à travers notre

enquête de terrain auprès des services du Ministère des Finances, notamment, la Direction Générale du Budget, la Direction Générale de la Prévision et des Politiques et la Direction Générale du Trésor. Ceci a pour objet principal d'analyser, d'abord, l'évolution des recettes et des dépenses publiques durant ladite période, ce qui nous permettra par la suite de mettre en lumière la trajectoire du déficit budgétaire enregistré ainsi que ses mécanismes de financement.

### **Plan du travail**

Afin de cerner la problématique posée, nous avons organisé ce travail en trois (03) grands chapitres.

Dans un premier chapitre, nous avons jugé nécessaire de brasser le cadre théorique où nous avons donné un bref aperçu sur l'évolution des finances publiques et de la politique budgétaire, mais également, nous avons défini les composants du budget.

Dans un second chapitre, il est question d'aborder l'aspect relatif à la gestion du déficit budgétaire et d'énoncer des généralités sur ce dernier, mais aussi, de passer en revue les voies et moyens préconisés afin de le maîtriser. Enfin, la dernière section sera consacrée à son financement.

Quant au troisième et dernier chapitre, il portera sur une étude de cas relative à l'évolution du déficit budgétaire en Algérie durant toute la période allant de 2005 à 2016. Il sera question d'analyser le contexte économique et la situation des finances publiques durant cette période, ainsi que l'évolution et le financement du déficit budgétaire. Enfin et en dernier lieu, notre attention est portée sur l'étude et la présentation des principales mesures prises par les pouvoirs publics afin de maîtriser le déficit budgétaire et de diversifier les moyens de son financement.

# *Chapitre I:*

*Cadre conceptuel des finances publiques et de la politique budgétaire*

Les finances publiques représentent l'étude des moyens et des techniques dont disposent l'Etat et les collectivités publiques, pour se doter ou se procurer les ressources nécessaires destinées à couvrir d'une part, les dépenses publiques et d'autre part, leur permettre d'accomplir leurs missions et d'intervenir dans les différents domaines. Ces finances ont évolué avec l'évolution du rôle de l'Etat, passant d'une conception classique dans laquelle l'Etat était dit « protecteur » ou « gendarme », ou il assurait seulement les fonctions régaliennes, à un Etat moderne ou il intervient dans tous les domaines, notamment le domaine socio-économique à travers les dépenses inscrites au budget de l'Etat.

A ce titre, le budget fixe annuellement les recettes et les dépenses de l'Etat pour une période bien déterminée (une année), ce budget est voté dans la loi de finances. Cette dernière fixe les objectifs économiques et financiers de la politique du gouvernement ainsi que les moyens de les atteindre. En d'autres termes, la variation des grandeurs budgétaires est déterminée en fonction des objectifs de la politique budgétaire conduite par le gouvernement qui représente l'Etat.

A travers ce premier chapitre, nous allons présenter les différents aspects relatifs aux finances publiques, le budget et la politique budgétaire. A cet effet, la première section de ce chapitre est consacrée à une présentation des finances publiques et leur évolution tout en mettant en évidence l'évolution du rôle de l'Etat. La seconde section portera sur une présentation générale du budget et enfin, la troisième section traitera la politique budgétaire et ce, en passant en revue ses objectifs et ses effets.

## **Section 1 : Evolution des finances publiques et extension du rôle de l'Etat.**

Les finances publiques ont pour objet l'étude des problèmes financiers concernant l'Etat et les collectivités publiques, des mécanismes qui s'y rapportent et des règles juridiques qui leur sont appliquées. Elles couvrent l'étude des moyens et des mécanismes par lesquelles l'Etat et les collectivités publiques déterminent leurs dépenses, les couvrent et en répartissent la charge entre les citoyens<sup>1</sup>.

L'Etat est considéré comme un agent économique très particulier qui joue un rôle important dans différents domaines, et les finances publiques ont évolué avec l'évolution du rôle de l'Etat, passant d'une conception classique dans laquelle l'Etat était dit protecteur ou gendarme, où il avait pour unique rôle d'assurer l'ordre et la sécurité nationale. Il n'avait aucun rôle actif dans la vie économique, à un Etat moderne, où il intervient dans tous les domaines économique, social,...

Ainsi, à travers cette section nous allons essayer de présenter, brièvement, dans un premier point la définition des finances publique, l'évolution de ces finances dans un second point et enfin, une présentation des grandes fonctions de l'Etat dans le dernier point de cette section.

### **1. Définition des finances publiques.**

Les finances publiques se présentent comme l'étude des aspects juridiques, politiques et économiques des recettes et des dépenses des collectivités publiques.<sup>2</sup>

D'un point de vue juridique, les finances publiques peuvent être définies comme la discipline ayant pour objet l'étude des règles et opérations relatives aux deniers publics. Elles sont aussi définies comme étant l'étude des moyens par lesquels l'Etat cherche à réaliser, en même temps que la couverture des dépenses publiques par les ressources publiques, des interventions dans le domaine économique et social.

Pour Gaston JEZE : « *Les finances publiques étudient les moyens par lesquels l'Etat se procure les ressources nécessaires à la couverture des dépenses publiques et en répartir la charge entre les citoyens* ».

---

<sup>1</sup> D. François, J. Buisson « Finances publiques, budget et pouvoir financier », éd. Dalloz, paris, 2001, P 01.

<sup>2</sup> BISSAAD Ali, enseignant à l'institut d'économie douanière et fiscale, cours de finances publiques, IEDF, 2014.

Selon Raymond BARRE : « *Les finances publiques traduisent un effort et une volonté ; il s'agit de consacrer collectivement une partie de la richesse nationale à l'intérêt général et exprimer la solidarité qui relie les citoyens entre eux* ».

On peut alors définir les finances publiques comme étant l'ensemble des recettes et des dépenses relatives aux différentes activités publiques, construites à partir des finances de l'Etat puis étendues aux autres personnes publiques comme les collectivités territoriales, les établissements publics et les entreprises publiques dotées d'une comptabilité publique.

## **2. Evolution des finances publiques.**

L'histoire des finances publiques et celle de l'Etat sont consubstantiellement liées. En effet, ces finances évoluent avec l'évolution du rôle de l'Etat. Dans ce qui suit, nous allons présenter trois grandes périodes de l'évolution des finances publiques.

### **2.1. La période de l'Etat gendarme, libéral ou minimal.**

Durant cette période, la conception des finances publiques dite classique est liée à l'Etat libéral du 19<sup>ème</sup> siècle, encore appelé Etat-Gendarme. L'Etat Gendarme ne devait assurer que des fonctions indispensables à sa survie (fonctions régaliennes), telles que la défense nationale, la diplomatie, la justice, la monnaie et la police. Donc, l'Etat n'avait aucun rôle actif dans la vie économique et social et la meilleure façon d'assurer le profit économique était de privilégier l'initiative privée, la propriété privée des moyens de production ainsi que la concurrence.

Les finances publiques pendant cette période, se caractérisaient par les traits suivants :

➤ **Des dépenses limitées :** Le premier souci du parlement est d'autoriser le gouvernement à n'effectuer que les dépenses indispensables au fonctionnement des services publics essentiels, afin de ne faire supporter aux contribuables qu'une charge financière aussi faible que possible<sup>1</sup>;

➤ **Un budget équilibré :** conformément à la règle de l'équilibre budgétaire qui est un principe sacro-saint auquel tout l'équilibre économique et le bon ordre politique et administratif de la société sont suspendus. A cet effet, le gouvernement doit, en matière financière, proposer pour l'année à venir des ressources adaptées à la nature des dépenses et,

---

<sup>1</sup> LOIC Philip, « finances publiques », édition CUJAS, 4<sup>ème</sup> édition, Paris, 1992, P27.

Chapitre I : Cadre conceptuel des finances publiques et de la politique budgétaire  
donc, s'obliger à instaurer une stricte austérité budgétaire et éviter l'inflation par le recours à l'emprunt.<sup>1</sup>

➤ **Des finances publiques neutres :** dans le cadre de l'Etat libéral, le rôle du Gouvernement doit se limiter à arbitrer les conflits entre les particuliers sans s'immiscer dans leurs relations économiques. La fonction de l'Etat est d'assurer l'ordre dans la cité et non de prendre en charge son développement économique et social. Dans ce contexte, les finances publiques présentent une certaine neutralité par rapport à l'économie nationale. Elles sont neutres, tout d'abord, parce que, du fait de leur volume limité, elles n'exercent pas une influence déterminante sur l'orientation de l'économie du pays. Ensuite, parce que, en ce sens les responsables ne cherchent pas à agir sur l'économie en utilisant les moyens financiers dont ils disposent.<sup>2</sup>

Durant cette période les dépenses étaient limitées et les impôts servaient uniquement à couvrir les dépenses administratives de l'Etat. De ce fait, l'objet des finances publiques était limité.

## **2.2. La période interventionniste.**

Suite à la grande crise de 1929, mais surtout les répercussions de la seconde guerre mondiale, l'Etat va intervenir de plus en plus, dans le domaine économique comme dans le domaine social. L'Etat a rompu avec son rôle classique et donc avec les grands principes financiers classiques, et fait place à un Etat interventionniste chargé de responsabilités beaucoup plus grandes, c'est l'Etat Providence. Il lui a fallu intervenir pour réparer certaines injustices sociales trop flagrantes. L'intervention de l'Etat a pris d'autres formes :

➤ soit par la création directe d'entreprises publiques dans les différents secteurs, jusque là réservés à l'investissement privé ;

➤ soit en devenant actionnaire de la totalité du capital d'entreprise par l'accroissement des dépenses publiques, la remise en cause de l'équilibre budgétaire, et la fin de la neutralité des finances publiques.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> GAS Abdelhamid, enseignant à l'institut d'économie douanière et fiscale, cours sur les finances publiques, IEDF 2013, P 20.

<sup>2</sup> LOIC Philip, « finances publiques », Op cit, P 30.

<sup>3</sup> GAS Abdelhamid, cours sur les finances publiques, Op cit, P 34-35.

Il en résulte, pour les finances publiques un objectif beaucoup plus ambitieux. Elles vont jouer un rôle déterminant dans le développement et la régulation de l'économie ainsi que dans la redistribution du revenu national. Elles vont devenir le principal instrument de la politique économique et sociale des Gouvernements.<sup>1</sup>

### **2.3. La période moderne.**

A la fin du 20<sup>ème</sup> siècle, les finances publiques jouent toujours un rôle aussi important, cependant leur poids n'est pas le même selon qu'il s'agit des Etats développés ou ceux en voie de développement.

Dans les pays développés, plus un pays est économiquement et socialement développé, plus la part des finances publiques au regard de la richesse nationale est grande, et plus le pourcentage des prélèvements fiscaux et sociaux est élevé.

Par contre dans les pays pauvres, insuffisamment développés, ou en pleine restructuration économique, la place des finances publiques y est beaucoup plus modeste et le poids de l'impôt beaucoup plus léger.

D'après Maurice DUVERGER la conception moderne des finances publiques est « la science qui étudie l'activité de l'État en tant qu'il emploie des techniques particulières dites techniques financières pour la couverture des dépenses, taxes, impôts, emprunts, procédés monétaires, budgétaires, etc. »<sup>2</sup>

Selon cette conception, les ressources de l'Etat sont utilisées pour intervenir dans le domaine économique et ce, en veillant à l'équilibre des prix et de la monnaie en empêchant l'augmentation des prix et en maintenant le pouvoir d'achat de la monnaie. Il intervient aussi pour encourager ou décourager une activité. Dans le domaine social et ce, en veillant à une répartition équitable des revenus. Enfin, dans le domaine familial et ce, par l'octroi d'allocations familiales.

## **3. Les grandes fonctions de l'Etat.**

L'évolution des finances publiques est intimement liée à l'évolution du rôle de l'Etat. En effet, de l'Etat gendarme à l'Etat providence, la Puissance publique acquiert une nouvelle

---

<sup>1</sup> LOIC Philip, « finances publiques », Op cite, P 31.

<sup>2</sup> MBUMA Nazuzi, « la production de l'Etat et les modèle de gestion des services », édition Hater, Paris, 2008,P 27.

Chapitre I : Cadre conceptuel des finances publiques et de la politique budgétaire  
dimension et se voit investie de nouvelles missions. L'économiste R. MUSGRAVE s'est intéressé de près à ces missions.

Il considère que l'action de la puissance publique peut-être appréhendée à travers trois (03) grandes fonctions, à savoir : une fonction d'allocation de ressources, de redistribution et de stabilisation ou de régulation.

### **3.1. La fonction d'allocation des ressources.**

Dans un souci de garantir l'intérêt général, l'Etat consent des dépenses en vue d'atteindre des objectifs que l'on juge plus satisfaisants économiquement et socialement que ceux qui émanent du marché. En somme, l'intervention de l'Etat a pris d'autres formes qui se résument comme suit<sup>1</sup>:

- la définition de règles et des droits permettant le fonctionnement des marchés ;
- l'existence de rendements croissants aboutissant à l'émergence de monopoles naturels;
- la production de biens et services collectifs ;
- la multiplication des effets externes liés aux activités des particuliers (la pollution par exemple) ;
- la régulation du marché des biens tutélaires (il s'agit des biens tels que le tabac pour lesquels l'autorité publique intervient afin d'en réduire la consommation ou l'encourager pour d'autres produits).

### **3.2. La fonction de redistribution<sup>2</sup>.**

Eu égard aux inégalités flagrantes qui sont apparues dans la société lesquelles donnent lieu à l'émergence de couches sociales défavorisées, l'Etat n'a eu d'autre choix que d'intervenir afin de réduire ces inégalités, en procédant à la redistribution d'une partie de la richesse nationale pour plus d'équité sociale. Donc, cette fonction peut être définie comme l'ensemble des mesures prises pour modifier la répartition des revenus et ce, afin de réduire les inégalités<sup>3</sup>.

La politique de redistribution de l'Etat repose principalement sur l'outil fiscal ; il peut également intervenir par le biais des dépenses (les transferts sociaux). Tout comme, in fine, il peut combiner les deux outils.

---

<sup>1</sup> Jean-Marc Daniel, « Richard MUSGRAVE et les fonctions économiques de l'Etat », la Revue du Trésor, n° 01, 2008, p61.

<sup>2</sup> <http://lemennicier.bwm-mediasoft.com/displayArticle.php?articleId=111>

<sup>3</sup> Jean-Marc Daniel, « 8 leçons d'histoire économique, croissance, crise financière, réforme fiscale, dépenses publiques », éd. Odile jacob, Paris, 2012, P 69.

Ces actions sont à même d'éradiquer les phénomènes d'exclusion, de précarité et de grande pauvreté.

### **3.3. La fonction de stabilisation ou de régulation économique.**

L'état, à travers sa politique économique, intervient dans la sphère économique au gré des conjonctures<sup>1</sup>. Il s'agit d'agréger les instruments de la politique budgétaire et de la politique monétaire en vue de garantir l'équilibre des grands agrégats macroéconomiques : c'est l'interventionnisme économique.

Cette fonction peut comprendre deux volets:<sup>2</sup>

- L'Etat met en place des réglementations juridiques qui régissent la vie économique ;
- Le 2<sup>ème</sup> volet de la régulation concerne les actions de politique économique, dont l'objectif est d'assurer une croissance aussi forte que possible de la production, et ainsi un bon niveau de la vie de la population.

Entre partisans et opposants, l'interventionnisme ne cesse de susciter moult débats. S'il y a controverse, il n'en demeure pas moins que l'incursion de la puissance publique dans la sphère économique est inéluctable surtout en période de grandes dépressions.

## **Section 02 : Présentation générale du budget.**

Le budget est un élément essentiel de toute politique budgétaire et économique, il revêt une importance primordiale dans la réalisation des objectifs fixés par ces politiques.

Dans cette section, nous allons essayer de présenter le budget et ce, à travers sa définition, son élaboration ainsi que son exécution.

### **1. Définition et composantes du budget.**

Dans ce point, nous allons essayer de présenter un certain nombre de définitions relatives au budget, mais aussi de passer en revue ces composantes, à savoir les recettes et les dépenses.

---

<sup>1</sup> LOIC Philip, « finances publiques », op cit, P 31.

<sup>2</sup> <https://www.doc-etudiant.fr/Social/Politique/Cours-Les-fonctions-economiques-et-sociales-de-le'Etat>.

### 1.1. Définition du budget.

Plusieurs définitions peuvent être données à la notion du budget, certaines définitions sont avancées par la doctrine et d'autres sont données dans un cadre réglementaire et législatif.

Selon Y. BERNARD et J.L.COLLI, le budget peut être défini comme étant « un instrument essentiel d'organisation et d'encadrement de l'avenir, il est le résultat d'une décision librement prise, consistant à s'obliger par avance à faire des choix, à s'astreindre, une fois ces choix faits, à les respecter».

D'un point de vue économique, le budget constitue les dépenses et les recettes de l'Etat. C'est une description chiffrée de l'activité financière de l'Etat, il s'agit donc d'un plan d'aménagement de ressources et d'emplois en vue d'assurer la satisfaction des besoins publics et de réaliser la politique économique et sociale de l'Etat.

Aussi, le budget est défini comme étant un acte de prévisions et d'autorisations des dépenses et des recettes et ce, pour une année civile<sup>1</sup>. De ce fait, le budget ne représente pas la simple expression comptable des actions publiques, mais il s'agit d'un acte politique majeur du gouvernement, la vitrine de son action, l'expression d'une politique qui intègre, dans la loi de finances, l'ensemble des politiques publiques<sup>2</sup>.

Enfin, on peut citer une définition du budget donnée par la réglementation algérienne, notamment celle énoncée par la loi 90-21 du 18 août 1990, relative à la comptabilité publique, laquelle définit le budget comme étant « l'acte qui prévoit et autorise pour l'année civile, l'ensemble des recettes, des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement, dont les dépenses d'équipements publics, et les dépenses en capital<sup>3</sup>».

### 1.2. Les composantes du budget.

D'après les définitions citées ci-dessus, on peut dire que le budget est composé de deux grandes parties, la partie recettes et la partie dépenses.

➤ **Les recettes de l'État :** elles correspondent à l'ensemble des ressources dont il dispose l'Etat, pour la mise en œuvre des politiques publiques et qui sont synthétisées dans le budget. Elles peuvent être fiscales ou non fiscales.

---

<sup>1</sup> François Deruel, Jacques Buisson, « Finances Publiques : Budget et pouvoir financier », 13<sup>ème</sup> édition, éd. ECONOMICA Paris, 2001, Page90

<sup>2</sup> Alexandre Siné, « l'ordre budgétaire, l'économie politique des dépenses de l'Etat », éd. Economica, Paris, 2006, P03.

<sup>3</sup> Article 3 de la loi N° 90-21 du 15/08/1990, modifiée et complétée, relative à la comptabilité publique.

Les recettes fiscales peuvent être ordinaires (composées d'impôts directs et indirects prélevés, à la fois, sur les citoyens et les entreprises), ou pétrolières (recettes provenant des exportations des produits hydrocarbures).

Les recettes non fiscales occupent une place secondaire dans le budget de l'Etat, elles sont composées principalement des :

- Dividendes et recettes assimilées ;
- Produits du domaine de l'Etat ;
- Produits de la vente des biens et services ;
- Intérêts des prêts que l'État consent aux banques ou à des États étrangers ;
- Produits des amendes, sanctions, pénalités et frais des poursuites.

➤ **Les dépenses de l'Etat** : peuvent être définies comme étant les dépenses assurant l'exercice des services publics et permettant les interventions de l'Etat, notamment dans le domaine économique et social. Les dépenses publiques comprennent les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'équipement ou d'investissement<sup>1</sup>.

Elles peuvent être définies également, comme étant la totalité des emplois du budget de l'Etat, réparties en dépenses courantes, tels que les traitements de la fonction publique, les dépenses d'entretien, les dépenses militaires, les intérêts versés et les subventions destinées à combler les pertes des entreprises publiques et en dépenses d'équipement<sup>2</sup>.

Donc, les dépenses de l'Etat sont subdivisées en dépenses de fonctionnement qui assurent la couverture des charges ordinaires nécessaires au fonctionnement des services publics, dont les crédits sont inscrits au budget général de l'Etat, et les dépenses d'équipement qui concernent les dépenses d'investissement et les dépenses en capital.

## **2. Les principes budgétaires**

L'élaboration ou la présentation du budget de l'Etat doit respecter un certain nombre de principes ou de règles relatives au budget. Ces principes sont destinés à encadrer l'action de l'Etat en matière de finances publiques et d'assurer une bonne gestion et un contrôle rigoureux des deniers publics. Il faut noter que chacun des principes cités ci-dessous a

---

<sup>1</sup> Vocabulaire juridico-budgétaire, ministère des finances, direction générale du budget, direction de la réglementation budgétaire et du contrôle préalable de la dépense, 2013, P 67.

<sup>2</sup> GILLIS Malcolm, Perkins H, ROEMER M, SNODGRASS R, « économie du développement », édition de boeck 2ème édition, Louvain-la-Neuve, 2007, p 411.

progressivement fait l'objet de divers aménagements ou dérogations destinés à prendre en compte les différentes exigences qui s'imposent aux finances publiques.

Cinq (05) grands principes régissent le budget, ces principes sont les suivants :

### **2.1. Le principe d'annualité budgétaire.**

Comme son nom l'indique, le principe d'annualité impose que le vote et l'exécution du budget de l'Etat aient lieu annuellement. Donc les autorisations de dépenses et les prévisions de recettes ne sont valables que pour une année. Cette période est considérée comme raisonnable pour un contrôle parlementaire efficace et afin de rendre moins complexe les prévisions budgétaires vu le court terme de cette périodicité.

Toutefois, ce principe a connu plusieurs aménagements, notamment en matière de vote annuel, ou on retrouve l'adoption de la loi de finances complémentaire ou modificative, la prolongation de l'exécution du budget au-delà de l'année budgétaire dans la limite d'une période complémentaire et enfin, l'institution des autorisations de programmes, qui est un mécanisme concernant les investissements publics qui exigent un cadre pluriannuel.

### **2.2. Le principe d'unité budgétaire.**

Le principe d'unité signifie que toutes les dépenses et toutes les recettes doivent être réunies en un seul document qui doit être soumis au vote du Parlement. En d'autres termes, c'est l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat qui doivent être prévues, autorisées et exécutées dans un compte commun selon des règles et une nomenclature communes. L'objectif principal de ce principe est de permettre au Parlement d'avoir accès à l'ensemble des éléments composant le budget, de manière à ce que celui-ci se prononce en connaissance de cause et puisse exercer un contrôle réellement efficace du budget<sup>1</sup>.

Pour ce principe, des dérogations aussi sont prévues. En effet, le budget de l'Etat se subdivise en plusieurs grandes composantes, à savoir : le budget général de l'Etat, les budgets annexes, les comptes spéciaux du Trésor et les budgets autonomes.

### **2.3. Le principe de spécialité.**

Cette règle impose que la loi de finances spécifie l'objet de chaque dépense de manière à ce qu'on connaisse précisément la destination des crédits budgétaires, donc elle concerne seulement les dépenses et c'est une affectation des crédits selon leur nature et leur destination. Ces crédits sont affectés et spécialisés par chapitre ou par secteur, selon le cas (dépenses de fonctionnement ou dépenses d'équipement).

---

<sup>1</sup>[www.fallaitpasfairedudroit.fr](http://www.fallaitpasfairedudroit.fr)

Cette règle, jugée très rigide, a restreint la liberté des gestionnaires. Pour ce faire, des aménagements ont été introduits ; ils consistent en les transferts de crédits, les virements et les crédits globaux.

#### **2.4. Le principe de l'universalité.**

Le principe d'universalité regroupe deux principes : le principe de non-compensation et la non-affectation.

La non-compensation consiste à faire apparaître toutes les recettes et toutes les dépenses; il n'est pas permis de procéder à l'imputation d'une dépense à une recette et porter uniquement le solde dans le budget : c'est le budget brut<sup>1</sup>. L'intérêt que présente ce principe consiste à éviter les dissimulations, mais également à mesurer le volume réel des dépenses et des recettes.

Quant à la non-affectation, il commande qu'aucune recette ne soit affectée directement au financement d'une dépense particulière. Autrement dit, l'ensemble des recettes constitue une masse et couvre l'ensemble des dépenses, et ce de façon indifférenciée.

Des dérogations ont été introduites à ce principe ; il s'agit notamment des Comptes Spéciaux du Trésors (CST) et les budgets annexes.

#### **2.5. Le principe de l'équilibre budgétaire.**

Le principe d'équilibre budgétaire implique de respecter l'égalité entre les recettes et les dépenses. En d'autres termes, les premières doivent permettre de couvrir les secondes, donc le budget ne doit pas être en excédent ni en déficit.

Paul Marie Gaudemet définit l'équilibre budgétaire d'un point de vue juridique comme étant : « *La situation d'un budget qui prévoit et autorise, des charges et des ressources pour un égal montant. La situation peut être estimée lors de l'établissement du budget et constitue alors un objectif de politique financière. Elle peut aussi être appréciée après l'exécution du budget, c'est alors une réalité comptable* »<sup>2</sup>.

Cette règle est dénoncée par beaucoup d'économistes, notamment en période de récession économique qui nécessite de soutenir la croissance par le biais des dépenses publiques, une chose qui pourra rendre le budget en situation de déséquilibre.

---

<sup>1</sup> M. BOUVIER, M.C. ESCLASSAN, J.P. LASSALE, Finances Publiques, éd. LESTENSO, Paris, 2010, p 315.

<sup>2</sup> In dictionnaire encyclopédique de finances publiques, dir PHILIP(L.), Economica, 1991, Tome1, p.744

Pour les pays Européens et conformément aux règles fixées par le traité de Maastricht signé en février 1992, ces pays peuvent participer à l'Union Economique et Monétaire (UEM) à condition de remplir certains critères de convergences notamment, le maintien du déficit des administrations publiques en dessous de 3% du PIB, ainsi qu'une dette publique ne dépassant pas les 60% du PIB. Les pays contrevenants se voient infliger parfois des amendes.

### **3.L'élaboration et l'exécution du budget**

Sur la base des principes précédemment cités, l'élaboration du budget est du ressort ou de la compétence du pouvoir exécutif, qui entame les premières étapes de l'élaboration du budget général de l'Etat inclus dans la loi de finances pour chaque année.

#### **3.1. Préparation et élaboration du budget.**

La préparation et l'élaboration du budget de l'Etat pour l'année N suit une chronologie bien déterminée et ce, dès les premiers mois de l'année N-1, la première étape est relative au cadrage macroéconomique et financier portés dans la note d'orientation qui est élaborée par les services du Ministère des Finances et qui est adressée aux ministères dépensiers. Cette note retrace les priorités et les orientations stratégiques de la politique de l'Etat et des méthodes d'évaluation des propositions budgétaires pour l'année N.

Sur la base de cette note, les différents ordonnateurs formulent et transmettent leurs propositions budgétaires aux services compétents de la Direction Générale du Budget pour examen et discussion lors des séances d'arbitrage budgétaire, au niveau de la Direction Générale du Budget et ce, en mois de juin.

A l'issue des discussions ou arbitrages budgétaires, la Direction Générale du Budget procède à la consolidation des différents résultats obtenus lors des séances d'arbitrage et élabore un document unique appelé avant projet du budget général de l'Etat. Lequel prendra l'appellation d'avant-projet de loi de finances dès incorporation des diverses dispositions fiscales, domaniales, douanières et autres. L'avant-projet de loi de finances sera présenté et examiné lors d'une réunion du gouvernement, présidé par le Premier Ministre, au cours de laquelle des modifications peuvent être apportées à cet avant-projet.

L'avant-projet de loi de finances doit être présenté pour discussion, au plus tard le 30 septembre de l'année N-1, au niveau du Conseil des Ministres présidé par le Président de la République, cette étape constitue la dernière étape de la phase administrative. Lors de ce conseil, le Président de la République peut trancher sur les différends interministériels qui

pourraient subsister après la réunion du gouvernement pour ensuite, à la clôture de ce conseil, adopter l'avant-projet de loi des finances qui prendra, dès lors, la forme de projet de loi de finances (PLF).

Après cette étape, vient la phase parlementaire qui consiste à déposer le PLF, avant le 30 septembre de l'année N-1, au niveau du Parlement pour études et examens par les commissions spécialisées notamment la commission économique et la commission financière. L'adoption du PLF passe d'abord par l'Assemblée Populaire Nationale (APN) et ensuite au Conseil de la Nation (CDN).

Durant la deuxième quinzaine du mois de novembre, le Parlement ouvre les débats en séances plénières. Les membres du Gouvernement sont tenus de répondre aux questions des députés et des membres du CDN. Les députés votent le PLF à la majorité absolue et les membres du CDN se prononcent sur le projet voté avec au moins  $\frac{3}{4}$  des membres.

Après adoption du PLF par le parlement, il est promulgué par le Président de la République et acquiert ainsi, le caractère de loi qui sera publiée au Journal Officiel de la République Algérienne Démocratique et Populaire, avant le premier janvier de l'année N. Son entrée en vigueur intervient à partir de cette date.

### **3.2. Exécution du budget.**

Les procédures d'exécution du budget de l'Etat sont soumises à l'ensemble des règles de la comptabilité publique. Cette exécution est assurée, au regard du principe de séparation des pouvoirs, par deux catégories de fonctionnaires, statutaires séparées à savoir :

- Les ordonnateurs ;
- Les comptables publics.

L'exécution du budget de l'Etat concerne le recouvrement des recettes prévues par la loi de finances et la consommation des crédits arrêtés par la même loi.

Concernant les recettes, elles sont réalisées à travers le recouvrement, par tous les moyens de droit expressément autorisés par les lois et règlements, de produits fiscaux, parafiscaux ou de redevances, amendes ainsi que tous autres droits<sup>1</sup>. Elles se concrétisent par des actes de constatation, de liquidation (exécutés par l'ordonnateur) et de recouvrement (exécuté par le comptable public).

---

1 Article 10 de la Loi 90-21, modifiée et complétée, relative à la comptabilité publique.

En matière de dépenses, ces opérations consistent en la consommation des crédits autorisés au titre de la Loi de finances<sup>1</sup>. Elles se réalisent à travers les actes d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement ou, le cas échéant, de mandatement (exécutés par l'ordonnateur) et de paiement (exécuté par le comptable public).

L'exécution des dépenses de fonctionnement ne peut se faire qu'après l'approbation des fascicules budgétaires et la publication des décrets de répartition. En ce qui concerne les dépenses d'équipement, ces dernières ne peuvent être autorisées qu'après accomplissement de deux opérations essentielles<sup>2</sup> :

- L'élaboration et la notification des décisions programmes par le Ministre des Finances ;
- L'individualisation ou l'inscription des projets par les responsables compétents.

Le paiement est effectué par le comptable public, qui procède au règlement des dépenses d'équipement sur la base des décisions portant répartition des crédits de paiement<sup>3</sup>.

### **Section 03 : La politique budgétaire et ses effets.**

Les politiques économiques recouvrent l'ensemble des mesures prises par les pouvoirs publics dans l'économie. Elles sont caractérisées par la hiérarchisation des objectifs poursuivis et par le choix des moyens à mettre en œuvre pour les atteindre.

La politique budgétaire est un instrument de la politique économique qui permet à l'Etat ou aux pouvoirs publics d'atteindre certains objectifs macroéconomiques et ce, par l'utilisation du budget qui est souvent sollicité dans le cadre de cette politique. Elle constitue avec la politique monétaire, l'un des deux grands moyens des politiques économiques conjoncturelles conduites par un gouvernement.

Dans cette section, nous allons essayer de présenter certains éléments de la politique budgétaire à savoir ; sa définition, ses objectifs ainsi que ses effets. Il importe également de mettre la lumière sur son mode d'intervention dans la sphère économique.

---

<sup>1</sup> Article 11 de la Loi 90-21, modifiée et complétée, relative à la comptabilité publique.

<sup>2</sup> Manuel de contrôle des dépenses engagées, P 27.

<sup>3</sup> Idem 3.

## **1. Définition et objectifs de la politique budgétaire.**

Dans ce qui suit, nous donnerons la définition de la politique budgétaire dans un premier point et dans un second point nous pencherons sur les objectifs d'une politique budgétaire.

### **1.1. Définition de la politique budgétaire.**

Selon Paul Samuelson la politique budgétaire<sup>1</sup> est: « le processus consistant à manipuler les impôts et les dépenses publiques aux fins de contribuer à amortir les oscillations du cycle économique et de favoriser le maintien d'une économie progressive, assurant un degré d'emploi élevé, affranchie de toutes poussées excessives d'inflation ou de déflation».

La politique budgétaire représente, pour Keynes et ses partisans, le principal moyen à disposition des autorités pour agir sur la demande globale, même si la politique monétaire sous certaines conditions peut également être efficace<sup>2</sup>.

Ainsi, La politique budgétaire constitue, à côté de la politique monétaire, l'un des principaux leviers de la politique économique menée par les pouvoirs publics. Cette politique utilise des instruments budgétaires, tels que les dépenses et les recettes budgétaires ou encore les déficits, en vue de relancer une croissance en berne et préserver les grands équilibres macroéconomiques.

### **1.2. Objectifs de la politique budgétaire.**

Lors de l'élaboration d'une politique budgétaire, certains objectifs sont attendus de cette dernière. Ces objectifs peuvent être soit à court terme, soit à long terme, mais l'objectif principal et final d'une politique budgétaire est une croissance forte, équilibrée et durable<sup>3</sup> (le maintien de la croissance économique tout en préservant les grands équilibres macroéconomiques).

Ces grands équilibres sont, la croissance économique mesurée à partir du taux de croissance du PIB (produit intérieur brut), l'emploi évalué par le taux de chômage, l'inflation et le solde du commerce extérieur.

---

<sup>1</sup> Cours de Lise Patureau : chapitre III La politique budgétaire, Université de Lille 1 & Lille 3 in : <http://lise.patureau.free.fr/Papiers/Cours/Politq%20Eco%20Slides%20Chap€€3.pdf> .

<sup>2</sup> C. Bouthevillain, G. Dufrénot, Ph. Frouté, L. Paul « les politiques budgétaires dans la crise », éd. De Boeck, 1<sup>ère</sup> édition, Louvain-la-Neuve, 2013, P 20.

<sup>3</sup> Alexandre Siné, « l'ordre budgétaire, l'économie politique des dépenses de l'Etat », éd. Economica, Paris, 2006, P 96.

Les indicateurs sus cités peuvent se trouver en situation de déséquilibre, d'où la nécessité de l'intervention des politiques économiques, notamment la politique budgétaire pour rétablir l'équilibre de chaque indicateur.

L'économiste Britannique Nicholas Kaldor (1908-1986), a repris ces grands équilibres dans ce qu'il a appelé « le carré magique », cette appellation vient de la complexité d'atteindre simultanément l'équilibre de ces indicateurs.

A ce sujet, la politique budgétaire peut être de nature conjoncturelle (correction à court terme des déséquilibres économiques, tel que le chômage) ou de nature structurelle (promotion du potentiel de croissance d'une économie à plus long terme).

➤ **Les objectifs conjoncturels** : la conjoncture correspond à un état de l'économie à un moment donné, donc si l'un des indicateurs présents dans le carré magique se trouve en situation de déséquilibre, la politique budgétaire doit intervenir afin d'apporter des solutions aux turbulences provoquées par les fluctuations de l'indicateur en question.

A ce titre, les keynésiens adoptent deux politiques différentes selon la conjoncture économique ; politique de rigueur et d'austérité lorsque le cycle économique passe par une phase d'expansion, et politique de relance lorsque la croissance économique est molle, nulle ou négative.

Keyens s'appuie sur la demande pour déterminer ces deux politiques. Selon cet économiste, c'est la demande qui est déterminante pour le niveau de la production. La régulation de l'activité économique doit passer par l'action sur les différentes composantes de la demande globale<sup>1</sup>: la consommation privée, la consommation publique, l'investissement (privé et public) et les exportations.

Dans une conjoncture défavorable, le niveau de la demande globale est insuffisant pour permettre le plein-emploi des facteurs de production. L'Etat peut alors mener une politique de relance de la demande (ou politique budgétaire expansionniste) par les deux instruments suivants<sup>2</sup> :

- Une hausse des dépenses publiques : elle agit sur le niveau de la consommation publique et de l'investissement public, mais aussi sur le niveau des investissements privés

---

<sup>1</sup> [http://www.mi.public.lu/publications/relation\\_communes/examens\\_matières/ecopol.pdf](http://www.mi.public.lu/publications/relation_communes/examens_matières/ecopol.pdf), p6,12/09/14.

<sup>2</sup> Economie politique actuelle - Chapitre 7 Conjoncture, budget et politique budgétaire. In : [www.mi.public.lu/publications/relation\\_communes/examens\\_matières/ecopol.pdf](http://www.mi.public.lu/publications/relation_communes/examens_matières/ecopol.pdf)

Chapitre I : Cadre conceptuel des finances publiques et de la politique budgétaire  
(subventions à l'investissement), de la consommation privée (hausse des allocations familiales) ou des exportations (aide à l'exportation, remboursement de frais de prospection,...).

- Une baisse des impôts : elle peut agir sur la consommation privée (hausse du revenu disponible des ménages), sur l'investissement privé (augmentation des possibilités d'autofinancement des entreprises) ou sur les exportations (possibilité de vendre à des prix plus bas).

En situation de croissance, le niveau de la demande globale est trop élevé par rapport à l'offre globale et l'économie est confrontée à des tendances inflationnistes. L'Etat peut alors pratiquer une politique de diminution de la demande globale (réduction des dépenses publiques, hausse des impôts) appelée politique de rigueur (ou politique budgétaire restrictive).

➤ **Les objectifs structurels** : Si la politique budgétaire conjoncturelle vise à réaliser les équilibres à court terme, la politique budgétaire structurelle a une action à long terme, donc elle modifie en profondeur les structures de l'économie et vise un effet positif sur la croissance à long terme, tout en stimulant d'un côté, la formation du capital, ce qui va donner un appui favorable pour l'investissement et d'un autre côté, l'emploi et l'innovation (recherche).

Aussi, L'Etat peut ainsi favoriser l'implantation d'entreprises nouvelles en octroyant des subventions à l'investissement, des bonifications d'intérêt ou des avantages fiscaux.

Toutefois, un certain nombre de conditions doivent être remplies, afin que la politique budgétaire parvienne à augmenter durablement le potentiel de croissance ; ces conditions sont les suivantes <sup>1</sup>:

- La politique budgétaire doit être stable et donner une parfaite visibilité sur son orientation aux agents économiques ;
- La politique budgétaire doit rester soutenable, c'est-à-dire ne pas conduire à l'accumulation d'un endettement excessif ;

---

<sup>1</sup> C. Bouthevillain, G. Dufrénot, Ph. Frouté, L. Paul « les politiques budgétaires dans la crise », éd. De Boeck, 1<sup>ère</sup> édition, Paris, 2013, P72.

- La politique budgétaire doit être efficace, ce qui signifie que l'intervention publique, par le biais de la fiscalité et de la dépense publique, doit contribuer de façon positive à la croissance.

D'après ces conditions, on peut dire que l'utilisation de la politique budgétaire pour réaliser une croissance économique à long terme, passe par des réformes structurelles ayant comme objectif l'amélioration du fonctionnement et de la productivité du secteur public et l'augmentation de la compétitivité de l'économie.

## **2. Les effets positifs de la politique budgétaire**

Dans une situation économique dépressive, l'Etat peut intervenir via la politique budgétaire de relance, afin de stimuler l'activité économique et donc la croissance. A cet effet, l'Etat dispose de deux instruments à actionner, notamment les dépenses et les recettes de l'État. Lorsque l'État injecte des fonds supplémentaires dans l'économie, des répercussions en cascade se produisent, appelées effets multiplicateurs.

### **2.1. Le multiplicateur budgétaire.**

Le multiplicateur budgétaire permet de mesurer l'impact d'une politique budgétaire sur l'activité économique. Il se traduit également par l'existence d'un « levier » dans l'économie, démultipliant l'effet d'une stimulation budgétaire initiale, qui s'exerce sous forme d'une hausse des dépenses publiques ou d'une baisse des prélèvements obligatoires. Cette stimulation génère un accroissement du niveau de la production globale par le biais de la consommation additionnelle ainsi créée qui apporte des débouchés supplémentaires pour les entreprises<sup>1</sup>.

Pour Keynes, le déficit budgétaire peut être considéré comme un moyen de relancer l'activité économique et de rétablir le plein emploi, en augmentant la demande globale (investissement et consommation) pour pallier l'insuffisance de l'investissement privé. En augmentant ses dépenses et/ou en réduisant les impôts, l'Etat accroît la demande globale par le mécanisme du multiplicateur.

En effet, l'augmentation des dépenses publiques engendre des revenus supplémentaires qui sont en partie consommés, en partie épargnés et en partie récupérés par les administrations publiques sous la forme d'impôts et de cotisations sociales. Or, la partie de ces revenus supplémentaires qui est consommée vient nourrir la demande adressée aux entreprises. Ces

---

<sup>1</sup> C. Bouthevillain, G. Dufrénot, Ph. Frouté, L. Paul Opcit., P20.

dernières peuvent dès lors augmenter leurs investissements, leurs emplois, et distribuer des revenus supplémentaires.

Le surcroît de dépenses publiques provoque, par conséquent, un effet multiplicateur qui stimule d'autant plus l'activité économique dès lors que les revenus sont peu épargnés, peu imposés et que la demande de consommation profite principalement aux entreprises nationales. La croissance qui en résulte, va contribuer, en retour, à augmenter les recettes fiscales et diminuer le déficit budgétaire.

Pour bien comprendre l'effet multiplicateur, nous prenons le cas d'une dépense publique: 100 unités monétaires (UM) dépensées par l'État donnent lieu à une commande du même montant, qui va accroître le revenu du bénéficiaire. Revenu qui sera à son tour utilisé en dépense ou en épargne. Si le taux d'épargne des bénéficiaires est de 20 %, ces 100 UM vont générer une nouvelle dépense de  $(100 - 20) = 80$  UM. Cette somme est aussi utilisée par son bénéficiaire, qui peut aussi, après avoir épargné 20 %, dépenser  $(80 - 16) = 64$  UM. Il y a à ce stade 20 UM d'épargne pour le premier bénéficiaire, 16 UM d'épargne et 64 UM dépensées pour le second, soit une somme totale de 100 UM. Et ainsi de suite jusqu'à épuisement de l'effet : les sommes redistribuées à chaque stade s'amenuisent pour tendre vers zéro.

À la quatrième itération, la somme est ainsi répartie : 20 UM de placements pour le premier bénéficiaire, 16 pour le second, 12,8 pour le troisième et 10,24 pour le quatrième, plus une dépense du quatrième de 40,96 UM, la somme totale est toujours 100 UM.

Le total des sommes reçues est de  $100$  (1<sup>er</sup> bénéficiaire) +  $80$  (2<sup>e</sup>) +  $64$  (3<sup>e</sup>) +  $51,2$  (4<sup>e</sup>) +  $40,96$  (correspondant à la dépense du 4<sup>e</sup> bénéficiaire, mais non utilisée pour le moment), soit une somme de 336,16 UM.

Le total des sommes dépensées est de  $80$  (1<sup>er</sup>) +  $64$  (2<sup>e</sup>) +  $51,2$  (3<sup>e</sup>) +  $40,96$  (4<sup>e</sup>), soit 236,16 UM. La différence provient des 100 UM, initialement versées par l'État.

Au bout du compte, on constate que 100 UM de dépense publique provoquent un accroissement du revenu national plus important (*d'où l'idée de multiplication*) que la dépense initiale.

**2.2. Effet stabilisateur :** L'autre effet positif de la politique budgétaire c'est l'effet stabilisateur. Ce dernier se déclenche automatiquement en fonction de la situation

Chapitre I : Cadre conceptuel des finances publiques et de la politique budgétaire  
économique et ce, via les recettes et les dépenses. A ce titre, lorsque la croissance du PIB ralentit, le déficit public augmente, ce qui stimule la reprise d'une croissance plus forte ; symétriquement, lorsque la croissance accélère, le déficit diminue, ce qui contribue à freiner la croissance.

En effet, l'Etat est amené à accroître ses dépenses publiques notamment celles afférentes aux transferts sociaux<sup>1</sup>. Ceci aura pour effet de maintenir le pouvoir d'achat des ménages qui continueront à consommer et de ce fait la production se verra tirer vers le haut et par la même la croissance.

Inversement, dans une phase d'expansion, les dépenses publiques diminueront mécaniquement et les prélèvements augmenteront vu le regain de l'activité économique.

Donc on peut dire qu'il existe une forte élasticité du volume des dépenses publiques à la conjoncture économique. Les stabilisateurs automatiques permettent de lisser le cycle économique et de tempérer ses fluctuations.

### **2.3. Impact de la politique budgétaire sur la croissance à long terme<sup>2</sup>.**

Pour comprendre les mécanismes théoriques par lesquels la politique budgétaire peut favoriser la croissance de long terme, il suffit de revenir aux différents facteurs déterminants la croissance à savoir : la formation du capital, l'emploi et le progrès technique. L'intervention publique qui agit sur ces différents facteurs par le biais de la fiscalité et des dépenses publiques, modifie par voie de conséquences la croissance potentielle<sup>3</sup>.

Donc, si l'on reprend chacun de ses déterminants, la politique budgétaire peut accroître ou influencer le potentiel de l'économie et ce, comme suit :

➤ S'agissant de la formation du capital, les investissements publics par le biais de la création de nouvelles infrastructures (transport, réseaux d'assainissement,...) peuvent

---

1 <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/approfondissements/politique-budgetaire.html>

2 C. Bouthevillain, G. Dufrenot, Ph. Frouté, L. Paul « les politiques budgétaires dans la crise », éd. De Boeck, 1ère édition, Paris, 2013, P 72 et 75.

3 La croissance potentielle peut être définie comme étant le niveau maximal de production qu'il est possible d'atteindre en l'absence de toute tension dans l'économie, et plus précisément sans accélération de l'inflation. La croissance potentielle est un indicateur d'offre qui est déterminé par la quantité et l'efficacité des facteurs de production disponibles.

Chapitre I : Cadre conceptuel des finances publiques et de la politique budgétaire  
favoriser une augmentation de l'investissement privé. Mais les gouvernements peuvent aussi mettre en place des mécanismes d'aide directe à l'investissement privé par le biais de dispositifs fiscaux (crédits d'impôt, déduction d'impôt sur les bénéfices réinvestis,...).

➤ Concernant le capital humain, les dépenses publiques d'enseignement et de formation professionnelle sont une essentielle pour assurer la qualification des travailleurs, réduire le chômage tout en favorisant l'assimilation du progrès technique. L'existence d'un système de protection sociale peut aussi contribuer à accroître le taux d'emploi, mais à condition que cela contribue à la mobilité de la main-d'œuvre tout en évitant qu'une partie des travailleurs ne tombent dans une trappe de pauvreté.

➤ Enfin, pour le progrès technique, l'Etat peut intervenir, soit par le biais de ses propres dépenses (investissement public et commandes publiques, soutien à l'enseignement supérieur), soit par des incitations fiscales données à la recherche par le secteur privé.

### **3. Les effets négatifs de la politique budgétaire**

L'accroissement des dépenses de l'État peut ne pas exercer des effets positifs qu'on attend d'une politique budgétaire. Aussi, pour financer une politique budgétaire de relance, l'État peut recourir : soit à l'emprunt (une augmentation de la dette publique), soit à l'augmentation des impôts.

Donc, le financement du déficit budgétaire par l'emprunt pose le problème de la dette de l'État; celle-ci est d'autant plus élevée que les taux d'intérêt le sont. En effet, la hausse du taux d'intérêt, suite à la forte demande de capitaux, rend coûteux le recours à l'emprunt pour les entreprises qui perdront, ainsi, une source de financement et investiront de ce fait moins : c'est l'effet d'éviction<sup>1</sup>. Ce dernier, caractérise le phénomène selon lequel les résultats recherchés par une intervention de politique économique sont affaiblis par des forces de sens contraire déclenchées par cette même décision<sup>2</sup>.

Il existe plusieurs sources d'éviction qu'on peut résumer comme suit :

➤ Les fuites par l'extérieur constituent l'effet d'éviction le plus évident et ce, après le raisonnement de Keyens en 1936 avec une économie fermée. Donc si la relance budgétaire se traduit par une hausse des importations, l'ampleur de l'effet multiplicateur en est réduite d'autant.

---

<sup>1</sup> SAMUELSON, NORDHAUS, « Economie », éd. Economica, Paris, 2005, page 718

<sup>2</sup> Greffe Xavier : politiques économiques programmes instruments perspective, Economica, Paris, 1987, p 538.

Un autre phénomène de fuite par l'extérieur possible en économie ouverte est l'éviction par le taux de change théorisée par Mundell et Fleming. La hausse du taux d'intérêt induite par une politique budgétaire expansive provoque une appréciation du taux de change nominal, pour que le degré de mobilité des capitaux soit important. La diminution des exportations nettes freine alors l'effet de relance.

➤ Les effets d'éviction qui résultent du comportement des agents privés. La réaction des entreprises, constitue le premier effet d'éviction et ce, en raison que les entreprises n'ont pas nécessairement la capacité d'accroître leur production en réaction à l'augmentation de la demande résultant de la relance budgétaire, soit parce qu'elles ne disposent pas de capacités de production inemployées, soit parce qu'il est difficile d'augmenter très vite leur offre de biens en raison d'une insuffisance d'autofinancement ou de la difficulté de trouver des capitaux auprès des banques ou sur le marché financier.

La réaction des ménages, en second lieu. Keynes, postule que leur propension marginale à consommer est stable, alors que les économistes néo-classiques considèrent que les ménages ont une capacité d'anticipation qui les conduit à moduler la part respective de leur consommation et de leur épargne. D'après le théorème de l'équivalence ricardienne énoncé par Robert Barro<sup>1</sup> en 1974, si les ménages se comportent de manière rationnelle, une politique de relance budgétaire financée par la hausse du déficit public ne les poussera pas à consommer, mais plutôt à épargner, en prévision de hausses d'impôts futures.

Quant au financement du déficit budgétaire par l'augmentation des impôts, peut provoquer des conséquences négatives. A ce sujet, l'économiste américain A. Laffer a montré, à travers sa courbe en cloche, qu'au-delà d'un certain seuil d'imposition, les individus sont incités à réduire leur activité économique. La courbe de Laffer indique que les recettes tirées de l'impôt ne varient pas proportionnellement au taux d'imposition pratiqué, mais progressent et décroissent. Au de là d'un certain point, une élévation du taux d'imposition provoque une baisse des recettes recueillies par l'Etat<sup>2</sup>, parce que les revenus correspondants sont réduits par la démotivation des agents économiques. Cela a deux effets majeurs :

- Un frein pour la croissance économique, puisque l'activité se ralentit;
- Une baisse des recettes de l'État (d'où l'expression « trop d'impôt tue l'impôt »).

---

<sup>1</sup> Robert BARRO, économiste néoclassique, est né en 1944 aux Etats-Unis, il est diplômé de l'Université de Harvard. In: <http://www.leconomiste.eu/decryptage-economie/65-l-economiste-de-la-semaine-robert-jbarro.html>.

<sup>2</sup> LANDAIS Bernard : « leçons de politique budgétaire », De Boeck, Paris, 1998, p 211

A l'issue de ce chapitre, nous pouvons dire que les finances publiques ont beaucoup évolué, cela est dû à l'évolution du rôle de l'Etat. Chaque fois que les domaines d'interventions de l'Etat s'élargissent, il en résulte une évolution des finances publiques. Les fonctions de l'Etat ont changé en dépit de l'évolution du rôle de ce dernier, en effet, Musgrave a distingué trois fonctions de l'Etat à savoir, la fonction d'allocation des ressources, la fonction de redistribution du revenu et la fonction de stabilisation ou de régulation économique, dans laquelle la politique budgétaire intervient à travers le budget pour réguler le cycle économique et préserver les grands équilibres macroéconomiques.

En effet, le budget à travers ces deux composantes qui sont les recettes et les dépenses, constitue l'élément par lequel la politique budgétaire peut intervenir dans l'activité économique. Dans ce sens, lors d'une phase de récession économique, une politique budgétaire expansionniste est recommandée pour relancer l'activité économique et ce, par l'agissement sur les recettes, mais beaucoup plus sur les dépenses. L'accroissement de ces dernières peut provoquer par la suite déficits budgétaires insoutenables.

Enfin, on peut dire qu'une politique budgétaire expansionniste a certes des effets positifs sur la sphère économique, mais elle peut en découler également des effets négatifs qui peuvent nous mener vers des déséquilibres, une chose qui rendra les finances publiques sur le long terme non maîtrisable et difficile à soutenir.

Dans cette optique, que le deuxième chapitre de ce présent mémoire va tenter de cerner la notion du déficit budgétaire ainsi que les moyens mis en œuvre pour le maîtriser et le financer.

## *Chapitre II :*

# La gestion du déficit budgétaire

Le déficit budgétaire constitue un moyen de relancer l'économie et de stimuler la croissance économique en période de récession selon certaines approches, notamment l'approche keynésienne. Cette notion a été évoluée d'une façon très significative au fil du temps et ce, suite aux différentes crises financières qui ont touché le monde, particulièrement ces dernières années avec la crise de 2008. En ce sens, le débat sur la maîtrise et la soutenabilité du déficit budgétaire et des finances publiques a été accentué donnant lieu à plusieurs approches et méthodes pour cerner le déficit et le maîtriser.

D'autre part, et toujours dans la même optique relative à l'évolution des déficits budgétaires issus de politique de relance économique en période de crises, les Etats ont besoins des moyens financiers importants qui leur permettent de financer ces déficits. C'est pour cela, que les pouvoirs publics ont la possibilité de recourir à la fiscalité (impôt) ou l'emprunt pour financer les déficits budgétaires.

Ce deuxième chapitre sera consacré à l'analyse, l'étude et la gestion du déficit budgétaire, ou nous allons traiter dans la première section des généralités relatives au déficit budgétaire, la deuxième section traitera la maîtrise du déficit, quant à la troisième section de ce chapitre, sera consacré à la présentation des sources de financement du déficit budgétaire, en l'occurrence l'impôt et l'emprunt.

## **Section 01 : Généralités sur le déficit budgétaire.**

Le déséquilibre budgétaire représente une simple confrontation des recettes et des dépenses, si les recettes sont supérieures aux dépenses on se retrouve dans une situation d'excédent et dans le cas contraire c'est le déficit, d'où la notion du déficit budgétaire. A travers cette section nous allons essayer de présenter certaines notions relatives au déficit budgétaire telles que, sa définition, typologie des déséquilibres budgétaires ainsi que les causes provoquant ces déficits.

### **1. Définition et aperçu théorique sur le déficit budgétaire.**

Dans ce premier point nous tenterons de donner une définition du déficit budgétaire ainsi que, un aperçu théorique relatif à ce dernier.

#### **1.1. Définition du déficit budgétaire.**

Le déficit budgétaire correspond à une insuffisance des ressources par rapport aux dépenses prévues dans le budget, résultant des seules opérations à caractère définitif imputées à un exercice budgétaire<sup>1</sup>.

La notion du déficit budgétaire nous renvoie à l'un des principes fondamentaux des finances publiques précédemment cités ; le principe d'équilibre budgétaire. Ce principe représente la règle d'or des finances classiques. Ces derniers proscrirent tout déséquilibre positif ou négatif<sup>2</sup>. Tandis que pour les keynésiens, l'excédent est opportun pour lutter contre l'inflation en période d'expansion, un solde positif constitue un frein à la demande globale, alors que le déficit stimule la demande globale. En période de sous emploi, un solde négatif favorise l'expansion.

#### **1.2. Aperçu théorique du déficit budgétaire.**

La problématique du déficit budgétaire suscite moult controverses. Entre partisans et opposants, ce sujet alimente les débats et donne lieu à une abondante littérature.

Il est question, dans ce qui va suivre, de s'intéresser sommairement aux principales théories de la pensée économique traitant du déficit budgétaire.

---

<sup>1</sup> Manuel de contrôle des dépenses engagées, Direction Général du Budget, Ministère des Finances, Alger, décembre 2007, P20.

<sup>2</sup> Raymond Muzellec, « finances publiques » 14<sup>ème</sup> édition, éditions DALLOZ, 2006, page 51.

**a. La théorie libérale et la règle d'or budgétaire :** Adam SMITH (1723 - 1790), affirmait qu'« il n'est de budget qu'équilibré »<sup>1</sup>. Cette affirmation annonce clairement et confirme la position des tenants du courant libéral (classique, néo-classique, monétariste...): il est inadmissible que le budget soit en déséquilibre. Cette position est justifiée par la conception de l'État pour ce courant, qui suppose que toute intervention de l'État, au-delà de ses missions d'État-Gendarme (armée, police, justice), perturbe les lois du marché et a plus d'effets négatifs que positifs pour l'économie, donc selon les libéraux le marché est l'institution qui régule le mieux l'économie.

Le champ d'intervention de l'État se trouve alors, limité et de ce fait, la pression fiscale doit être modérée. L'État n'a donc qu'un seul rôle qui permet de préserver la stabilité de l'environnement économique et garantir le respect des droits de propriété, afin d'assurer les conditions-cadres nécessaires au fonctionnement du marché

Cette pensée représentait la pensée dominante, mais la crise de 1929 et ses effets néfastes sur l'économie ont remis en cause la capacité du marché à s'autoréguler.

La doctrine classique est remise en cause en 1936 par la publication de l'ouvrage de Keynes « La Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie », qui annonce une rupture quant au rôle de l'État. Selon Keynes, comme le marché n'est pas toujours capable d'atteindre le plein emploi, il appartient à l'État d'intervenir pour pallier les défaillances du marché, réduire les fluctuations économiques et promouvoir une croissance équilibrée.

**b. La théorie keynésienne :** La neutralité des finances publiques et le principe de l'équilibre budgétaire sont remis en cause par l'économiste britannique John Maynard Keynes, qui livre dans son ouvrage sus cité, une conception de l'économie qui marque la rupture avec les postulats libéraux.

Keynes prône, dans ses travaux, les vertus de l'interventionnisme et des dépenses publiques dans la stimulation de la croissance. Pour cet économiste, c'est la demande anticipée qui tire l'offre vers le haut. A ce titre, il y a lieu d'inciter la consommation (biens de consommation) et l'investissement (bien d'équipement) qui constituent la demande effective<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> <https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-00194998/document>

<sup>2</sup> Alain BARRERE, « Théorie économique et impulsion keynésienne », édition Dalloz, Paris 1952, page 280.

afin d'éviter ainsi une crise de sous-consommation. Les dépenses publiques consenties auraient un effet multiplicateur sur la production<sup>1</sup>.

En substance, il est question de stimuler la consommation par le biais de transferts sociaux et d'une fiscalité avantageuse visant à soutenir le pouvoir d'achat des ménages et également, mettre en place un cadre favorable à l'investissement afin de renforcer la productivité de l'économie et l'attractivité du territoire.

Les ménages disposeront d'une plus importante propension à consommer ce qui générerait une demande supplémentaire que les entreprises anticiperaient. Ces derniers produiraient plus et embaucheraient de nouveau.

En conséquence, le PIB augmente, le chômage baisse et le pouvoir d'achat est préservé. Le budget sera, dès lors, moins sollicité. En effet, la relance économique implique moins de transferts sociaux et plus de recettes fiscales induites par l'accroissement de l'investissement et du potentiel de croissance du pays.

Pour les keynésiens, l'équilibre budgétaire doit être recherché, non dans le cadre de l'année civile, mais au cours du cycle économique. Certes, le volume des dépenses implique impérativement un déficit budgétaire, mais les effets d'aubaine induits par l'embellie économique est à même de combler ce déficit et de rétablir l'équilibre.

## **2. Les différents types du déséquilibre budgétaire.**

Dès que le budget d'un Etat n'est pas voté en équilibre, on se confronte devant une situation de déséquilibre budgétaire, qui est généralement prend la forme d'un déficit. Plusieurs notions sont liées au déséquilibre, pour distinguer entre les différentes notions du déséquilibre, il est utile de rappeler ou d'expliquer brièvement en quoi consiste chacune d'elles.

### **2.1. Le déficit structurel.**

Le déficit structurel est entendu comme la part du déficit effectif total non imputable à la conjoncture, mais à des actions discrétionnaires des pouvoirs publics, qualifiées de structurelles<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> P.A. Samuelson, W.D. Norddhaus, "*Economie*", éd. Economica, Paris, 2005, P 24.

<sup>2</sup> Pierre LLAU, « équilibre budgétaire et déficits publics en Europe », édition ECONOMICA, Paris, 2000, P 20.

Aussi, on peut dire que le déficit structurel correspond à un solde négatif des finances publiques sans tenir compte de l'impact de la conjoncture sur la situation des finances publiques. Si le solde est positif, il s'agit d'un excédent structurel<sup>1</sup>.

Le déficit structurel met en évidence les effets des actions volontaristes des pouvoirs publics, donc on peut dire qu'il est provoqué volontairement par la politique économique menée par l'Etat.

## **2.2. Le déficit conjoncturel.**

Les budgets publics sont sensibles aux diverses phases d'évolution de la conjoncture économique, de ce fait, le déficit conjoncturel peut résulter du recul de l'activité économique, ce qui provoque une baisse des recettes engendrant par la suite, un déficit budgétaire.

Le déficit conjoncturel ou le solde conjoncturel met en évidence les effets des stabilisateurs automatiques et lorsque ces déficits deviennent récurrents sur des années successives, ils deviendront des déficits structurels plus difficiles à gérer.

## **2.3. Le déficit systématique.**

La théorie du déficit systématique, adoptée pour relancer l'activité économique et l'emploi en période difficile, préconise le financement artificiel du déficit par le recours à la banque d'émission<sup>2</sup>.

Sur le plan budgétaire, la théorie du déficit systématique se traduit par une augmentation des dépenses publiques et une diminution des ressources publiques.

## **2.4. Le déficit primaire et déficit effectif.**

La notion du solde primaire ou du déficit primaire comprend le solde de financement hors charges d'intérêts de la dette publique<sup>3</sup>. Il fait apparaître le solde réel du budget étant donné qu'il ne prend pas en compte les charges de la dette relatives aux déficits antérieurs, autrement dit, c'est la différence entre les recettes définitives et les dépenses définitives de l'Etat, sans tenir compte de la charge de la dette.

---

<sup>1</sup><https://www.lafinancepourtous.com/decryptages/vie-economique/politiques-economiques/comptes-publics/le-deficit-public/deficit-structurel>.

<sup>2</sup> Manuel de contrôle des dépenses engagées, Direction Général du Budget, Ministère des Finances, Alger, décembre 2007, P21.

<sup>3</sup> Pierre LLAU, « équilibre budgétaire et déficits publics en Europe », éd. Economica, Paris, 2000, P 17.

Le solde primaire permet d'apprécier la soutenabilité budgétaire. Dans une situation excédentaire, on pourrait affirmer que la politique budgétaire est soutenable<sup>1</sup>.

Quant au déficit effectif, ce dernier est obtenu après incorporation des charges retranchées au déficit primaire (intérêts sur la dette).

### **2.5. Le déficit budgétaire et déficit public.**

Le déficit budgétaire correspond à une insuffisance des ressources définitives par rapport aux dépenses définitives.

Quant au déficit public, c'est un concept plus large. Il englobe outre le solde du budget de l'Etat, les soldes dégagés par les collectivités territoriales et la sécurité sociale.

### **2.6. L'impasse budgétaire.**

L'impasse désigne l'excédent des charges définitives et temporaires sur les ressources prévues par la Loi de finances<sup>2</sup>. Elle représente l'excédent des dépenses du budget général, des budgets annexes et des charges de trésorerie estimées par la gestion des comptes spéciaux du Trésor sur l'ensemble des recettes budgétaires. En d'autres termes, l'impasse correspond aux soldes cumulés des opérations définitives et des opérations temporaires de l'État.

## **3. Les causes du déficit budgétaire.**

Le déficit naît de l'excédent des dépenses sur les recettes ; il apparaît donc évident que ces deux variables soient à l'origine de ce déséquilibre :

### **3.1. Le volume des dépenses publiques.**

Il est établi un lien étroit entre l'accroissement des dépenses et l'extension du rôle de l'Etat. En effet, le nouveau rôle qu'il est amené à accomplir exige la mobilisation de ressources colossales inscrites au budget de l'Etat. Le volume et la nature de ces dépenses nous renseignent sur le poids de la Puissance publique et les fonctions qu'elle assure et, de fait, son degré d'interventionnisme.

De l'Etat minimal à l'Etat providence, cette évolution s'est accompagnée de l'inflation du volume des dépenses induites par l'extension des fonctions de la puissance publique laquelle est amenée à intervenir pour assurer, en sus des fonctions régaliennes, des fonctions de redistribution et de régulation économique.

---

<sup>1</sup> J. F. HIMBER, « Les valeurs du Trésor : du franc à l'Euro », éd. Economica, Paris, 1998, P 10.

<sup>2</sup> M. BOUVIER, C. ESCLASSAM, « Finances Publiques », éd. LESTENSO, Paris, 2010, P 716.

Cet interventionnisme répond à un objectif de développement économique à long terme lequel ne peut être concrétisé qu'à travers le consentement d'importants moyens financiers. Dans cette perspective, les dépenses publiques représentent la principale forme d'intervention de l'Etat dans la vie économique pour financer les investissements publics qu'il juge prioritaires en termes de leur contribution à la croissance économique<sup>1</sup>.

Plusieurs approches économiques ont évoqué ce problème d'accroissement des dépenses publiques, notamment la loi d'Adolph Wagner (1835-1917) qui attribue à l'industrialisation et à l'urbanisation qui en découle l'augmentation continue des dépenses publiques. L'Etat intervient de plus en plus par des dépenses d'administration générale, de police, d'éducation, d'action sociale, et d'infrastructure<sup>2</sup>. Selon toujours cette loi « plus la société se civilise, plus l'Etat est dispendieux »<sup>3</sup>.

Autre approche économique donnée par la loi de Baumol, qui suppose que les secteurs à faible productivité (éducation, santé,...) nécessitent une intervention de l'Etat pour répondre à la demande, d'où l'accroissement de ces dépenses publiques<sup>4</sup>.

Ce raisonnement de stimulation de la croissance par les dépenses, aussi nécessaire soit-il, pose, néanmoins, le problème de la détérioration de la position budgétaire. Ce problème est d'autant plus épineux que les recettes ne suivent pas cette tendance haussière des dépenses.

### **3.2. Insuffisance des recettes publiques.**

En période de basse conjoncture, les sources de financement de l'Etat risquent de s'assécher. En effet, lorsque la croissance économique ralentit, les recettes fiscales baissent en conséquence. Lorsque l'on sait que dans cette conjoncture, les dépenses publiques augmentent pour soutenir la croissance, il est facile de conclure que le déficit se creuse.

Dans des pays rentiers à l'instar de l'Algérie, les pouvoirs publics ont tendance à opter pour la prudence en constituant des fonds de réserve devant abriter les recettes fiscales excédentaires et ce, afin de faire face aux périodes de turbulence. Toutefois, dans la majorité des cas, il est primordial de freiner l'accroissement des dépenses, ce qui implique des choix difficiles, d'autant que les programmes des dépenses publiques ont un rôle important à jouer sur le plan de la croissance économique.

---

1 H. HADDOUCHE, Politique budgétaire et croissance économique, le quotidien liberté du 22 février 2010.

2 Marc LEROY, « L'impôt, l'Etat et la société », édition Economica, Paris, 2010, P132

3 Pierre François GOUIFFES, « L'âge d'or des déficits », la documentation française, paris, 2013, P 33.

4 Idem 2.

## **Section 02 : La maîtrise du déficit budgétaire**

La préoccupation des gouvernements n'est plus la recherche de l'équilibre budgétaire au sens strict, mais plutôt un solde budgétaire compatible avec l'évolution des variables macroéconomiques. Il s'agit donc de savoir si l'Etat est en mesure d'honorer, à long terme, ses engagements pris dans le cadre d'une politique budgétaire et ce, sans alourdir la charge de la dette.

### **1. Définition et indicateurs de la soutenabilité budgétaire.**

A travers ce point, nous allons définir la notion de soutenabilité budgétaire, puis nous tenterons de présenter les indicateurs de cette dernière.

#### **1.1. Définition de la soutenabilité budgétaire.**

Plusieurs définitions peuvent être données à la notion de soutenabilité budgétaire, la Banque Centrale Européenne (BCE) définit cette notion de la façon suivante : « un Etat enregistrant un encours de dette publique devra, dans l'avenir, présenter des excédents primaires suffisamment importants pour faire face au coût du service de la dette publique (actuelle et future). En d'autres termes, la soutenabilité budgétaire nécessite que l'Etat soit solvable, donc il doit être en mesure de rembourser sa dette à une date future ».

Autrement dit, les finances publiques d'un Etat sont considérées comme soutenables lorsque, sur la base des prévisions économiques disponibles, cet Etat est capable d'assurer le financement de sa dette publique sur le long terme, sans être obligé d'effectuer un ajustement budgétaire (hausse des impôts ou baisse de la dépense publique)<sup>1</sup>.

Quant à L'OCDE, elle définit la soutenabilité budgétaire ou la viabilité budgétaire comme étant « un concept pluridimensionnel qui intègre la solvabilité, la stabilité de la croissance économique, la stabilité de la fiscalité et l'équité intergénérationnelle compte tenu de ses implications sur les générations futures »<sup>2</sup>.

**1.2. Les indicateurs de soutenabilité budgétaire<sup>3</sup> :** La littérature propose deux types d'indicateurs qui apparaissent complémentaires :

---

<sup>1</sup> Bernard SCWENGLER, « les règles budgétaire, un frein à l'endettement ? », éd. De Boeck, Lauvain-la-Neuve, 2014, P03.

<sup>2</sup> OCDE, « Les avantages des prévisions budgétaires à long terme », l'Observateur de l'OCDE, novembre, 2009.

<sup>3</sup> C. Bouthevillain, G. Dufrénot, Ph. Frouté, L. Paul « les politiques budgétaires dans la crise », Op.Cit, P 89.

➤ Les indicateurs de « *tax gap* » proposés par Olivier Blanchard sont les plus usuels. Ils mesurent le solde budgétaire (exprimé en points de PIB) requis pour atteindre un certain ratio de dette publique à l'issue de la période de prévision, à politique inchangée. L'écart de financement peut se décomposer en deux termes :

- Un terme reflétant la situation initiale des finances publiques ;
- Un terme qui rend compte du dynamisme attendu des recettes et dépenses durant la période considérée.

Le solde budgétaire requis est comparé avec celui constaté au moment de calcul pour évaluer le « *gap* » de financement devant être comblé pour prévenir une situation insoutenable.

S'agissant de la cible de dette publique à atteindre en fin de période, les hypothèses fixées *ex ante* ont évidemment toute leur importance. La commission européenne a choisi les deux indicateurs suivants à l'appui de ses projections sur le vieillissement de la population.

- **S1** traduit le niveau de solde budgétaire requis pour atteindre un niveau de dette publique de 60% du PIB en 2060 ; soit le seuil maximum prévu dans le Traité de Maastricht;
- **S2** traduit le niveau de solde requis pour rembourser intégralement le stock de dettes actuel sur un horizon infini. Autrement dit, cet indicateur mesure l'écart entre le déficit primaire structurel et celui qui permettrait de stabiliser la dette à un horizon infini.

Le « *tax gap* » comporte comme limite d'être synthétique donnant un niveau unique au terme de période considérée, mais sans fournir d'information sur la dynamique de la dette durant la période.

Ainsi, la politique budgétaire peut être jugée soutenable avec cet indicateur parce que l'écart de financement est nul en fin de période, mais celui-ci peut passer par des niveaux très positifs en cours de période. Par ailleurs, le calcul est effectué en postulant que l'écart de financement nécessaire pour atteindre le ratio requis de dette en fin de période est immédiatement atteint et stable toute la période. Ceci ne rend pas compte du fait que, plus l'effort budgétaire est effectué tôt moins il sera coûteux.

➤ Le deuxième indicateur c'est l'approche intergénérationnelle qui cherche à répartir sur différentes cohortes de population (génération, mais aussi catégorie de population telles que actifs versus inactifs) la charge budgétaire nécessaire pour atteindre un certain ratio de dette publique à l'issue de la période de la prévision. Cette approche qui est donc complémentaire du calcul du « *tax gap* » permet d'arbitrer entre efficacité et équité intergénérationnelle. Par exemple, un effort budgétaire immédiat peut être jugé moins coûteux, mais il a l'inconvénient de faire supporter toute la charge de l'ajustement sur la génération présente au profit de la génération future.

Le principal inconvénient de cette approche est qu'elle est assez complexe, nécessitant notamment une analyse fine des bénéficiaires des impôts et des transferts sociaux.

### **1.3. Intérêts et limites des indicateurs de soutenabilité budgétaire.**

Les indicateurs de soutenabilité budgétaire permettent au pouvoir public de donner une vision à très long terme de l'endettement public. Aussi, l'Etat peut obtenir une visibilité sur les ajustements budgétaires nécessaires pour corriger des évolutions insoutenables à terme.

Dans la pratique toutefois, le concept de soutenabilité budgétaire présente plusieurs insuffisances qui obligent à rester prudent quant à l'évolution des résultats ; ces insuffisances se présentent comme suit<sup>1</sup> :

- Ces indicateurs se basent sur des projections portant sur plusieurs dizaines d'années qui comportent donc par construction des incertitudes élevées ;
- Les hypothèses de départ ont un poids déterminant et peuvent être facilement manipulées dans un sens favorable par ceux qui construisent les indicateurs ;
- Enfin, ces indicateurs ne renseignent pas sur la cible de dette et le niveau optimal est à estimer par d'autres moyens.

La présence des limites et des inconvénients des indicateurs de soutenabilité budgétaire ne permet pas de donner à ces derniers le rang de règles budgétaires que les Etats sont obligés de suivre. Et c'est pour cela, ils peuvent seulement aider les décideurs économiques pour prendre leurs décisions en matière de gestion budgétaire.

---

<sup>1</sup> C. Bouthevillain, G. Dufrenot, Ph. Frouté, L. Paul « les politiques budgétaires dans la crise », Op.Cit, P 92.

## **2. Instruments d'ajustement budgétaire.**

Afin d'aboutir à une meilleure soutenabilité budgétaire des finances publiques, chaque Etat est appelé à mettre en œuvre certaines mesures d'ajustement budgétaires permettant d'éviter une situation d'insoutenabilité. Cette dernière n'est pas forcément synonyme d'une impasse budgétaire. Ces mesures visent essentiellement d'agir sur les deux composantes du budget des Etats, qui sont les recettes et les dépenses, vu que ces composantes sont à l'origine d'une situation de déséquilibre budgétaire et de l'accroissement de la dette publique rendant dans certains cas cette dette non soutenable. Un ajustement budgétaire avisé peut également permettre de mobiliser de ressources (épargne) et de promouvoir une meilleure affectation des ces dernières et contribuer à la réalisation des objectifs de développement.

Les différentes institutions financières internationales notamment le FMI, ont mis l'accent sur des fondements importants permettant un ajustement budgétaire efficace. A ce titre, les deux économistes Olivier Blanchard et Carlo Cottarelli, ont présenté dix (10) conseils concernant les politiques de réduction des déficits budgétaires. Ces économistes jugent également que la réduction des déficits est la clef pour assurer un niveau élevé d'investissements privés et de la croissance à long terme, mais aussi, ils n'excluent pas que trop d'ajustements puissent aussi entraver la croissance.

Parmi les commandements d'ajustement proposés par ces économistes, on note ce qui suit<sup>1</sup> :

➤ Il ne faut pas concentrer l'ajustement budgétaire en début de période, à moins que les besoins de financement ne l'exigent. Donc, l'ajustement doit se faire d'une manière régulière et graduelle plutôt que de le concentrer en début de période, ce qui risquerait de nuire à la reprise s'il devait être remis en cause.

➤ Il faut viser une baisse à long terme du rapport de la dette publique au PIB, et pas seulement sa stabilisation après les crises. A ce sujet, un endettement élevé de l'Etat a tendance à faire monter les taux d'intérêt, baisser le potentiel de croissance, et gêner la souplesse budgétaire ;

➤ Les Etats doivent mettre l'accent sur la réduction des dépenses, ou autrement dit la rationalisation des dépenses. La réduction des dépenses doit se faire d'une manière

---

<sup>1</sup><https://www.imf.org/fr/News/Articles/2015/09/28/04/54/vcten-commandments-for-fiscal-adjustment-in-advanced-economies>.

pragmatique pour atteindre les objectifs visés tout en étant économiquement fondées et socialement réalisables<sup>1</sup>. A cet effet, les deux catégories de dépenses (fonctionnement et équipement ou investissement) sont concernées par des réductions envisageables, mais à des degrés différents et ce, afin de maîtriser la cadence de l'évolution de dépenses.

A ce titre, les dépenses de fonctionnement qui pèsent lourd sur le budget de l'Etat ont un rôle important dans le fonctionnement quotidien des différentes administrations publiques, donc une réduction peut se faire sur des dépenses moins productives d'un côté, et de chercher des gains de productivité d'un autre côté. Cela peut mener les Etats à recourir à la dématérialisation ou encore aux appels d'offres concurrentiels devant aboutir à la réduction des coûts du service public, mais également la maîtrise de la masse salariale qui pourra être envisageable le cas échéant<sup>2</sup>.

Aussi, d'autres réductions devraient couler de source et c'est le cas par exemple des dépenses des transferts sociaux et des subventions, ces derniers peuvent passer d'un système universel à un système ciblé permettrait de dégager d'importantes économies tout en assurant la protection des populations pauvres.

Quant à l'autre catégorie de dépenses à savoir les dépenses d'équipement ou d'investissement, ces dernières ne sont pas vraiment concernées par des mesures d'économie, vu que ce sont des dépenses d'avenir et que les Etats doivent néanmoins, s'assurer de l'efficacité et de la rentabilité socio-économique de ces investissements.

Enfin, d'autres mesures sont également recommandées telles que la réduction de la masse salariale, la privatisation de certains services ou encore l'instauration de frais de scolarité ou leur majoration<sup>3</sup>. Ces mesures restent toutefois douloureuses et impopulaires.

➤ Une mobilisation et une affectation efficace et optimale des recettes qui permettront un ajustement budgétaire visant une stabilité et une soutenabilité à long terme des finances publiques.

---

<sup>1</sup> J. DANIEL, J. DAVIS, M. FOUAD et C. Van RIJKEGHEM, « l'Ajustement budgétaire comme instrument de stabilité et de croissance », FMI, 2006.

<sup>2</sup> République Française, « Rapport sur la dépense publique et son évolution », 2009.

<sup>3</sup> OCDE (2013), « Peut-on mettre en œuvre un assainissement budgétaire favorable à la croissance et à l'équité ? », Note de politique économique N. 20 du Département des affaires économiques de l'OCDE, juillet 2013.

En effet, la fiscalité qui est la source principale des recettes de l'Etat, est l'un des éléments sur lesquelles les pouvoirs publics peuvent agir, pas forcément en augmentant les taux d'imposition, mais par l'élargissement de l'assiette fiscale qui permettra d'accroître d'un côté, les recettes et de ne pas porter préjudice à la croissance de l'autre côté.

Aussi, les pouvoirs publics sont appelés à lutter contre certains comportements pervers des contribuables afin de maîtriser et de sécuriser les recettes de l'Etat. Ces comportements peuvent se résumer dans la fraude, l'évasion fiscale ou encore l'économie souterraine qui très dommageable pour les économies.

➤ L'autre précepte préconisé par les économistes du FMI repose sur une bonne coordination entre la politique monétaire et la politique budgétaire. En effet, en période de rééquilibrage budgétaire, les taux d'intérêt ne devraient pas être relevés aussi rapidement que lors d'autres phases de reprise économique. Il est donc mal venu de vouloir durcir tout de suite la politique monétaire dans les pays développés.

➤ Enfin, le dernier commandement proposé est le renforcement des institutions budgétaires afin d'assurer une bonne coordination entre les différents membres de chaque institution et ce, dans l'objectif de maintenir l'ajustement budgétaire et de soutenir les finances publiques sur le long terme (cet aspect sera traité dans le point suivant de cette section).

### **3. Le cadre institutionnel relatif aux restrictions internationales en matière budgétaire.**

Afin de mieux maîtriser les déficits budgétaires et la dette publique qui sont en évolution continue, un certain nombre de restrictions ont été mis en places dans un cadre institutionnel bien précis. Ces restrictions sont des règles générales définies dans des traités internationaux, notamment dans le continent européen.

Les différents traités signés entre les pays du continent européen trouvent plusieurs justifications, notamment en matière de coordination entre politique monétaire et politique budgétaire qui influencent d'une façon ou d'une autre certains variables macroéconomiques fondamentales, telle que l'activité économique sur laquelle, la politique budgétaire peut agir par la répartition des ressources ou encore peut influencer la croissance à long terme, chose qui rend des restrictions nécessaires pour maintenir les déficits budgétaire et la dette publique

à des niveaux maîtrisables et ce, pour garantir la réussite de chaque zone économique ou espace créé entre les différents pays européens.

### **3.1. Le Traité de Maastricht.**

Le cadre principal de la gouvernance européenne est le Traité sur l'Union européenne, appelé communément Traité de Maastricht, signé en février 1992. Ce texte fondateur définit les objectifs de l'Union, son action son cadre constitutionnel. Il contient notamment les principes de base de la surveillance des politiques budgétaires<sup>1</sup>.

A ce titre, ce Traité a précisé, entre autres, les critères de convergences que devraient respecter les Etats membres qui voudraient entrer dans la troisième étape de l'Union Economique et Monétaire, dans ce qu'on appelle aujourd'hui la zone euro. Parmi ces critères, deux se réfèrent à des variables de finances publiques qui reposent explicitement sur la soutenabilité de la politique budgétaire<sup>2</sup>. A cet effet, l'article 109J de ce Traité indique comme critère à retenir « le caractère soutenable de la situation des finances publiques ; cela ressortira d'une situation budgétaire qui n'accuse pas de déficit excessif au sens de l'article 104 C ».

Donc l'objectif principal de ce Traité est de garantir une soutenabilité des finances publiques à long terme, en se basant sur un certain nombre de critères, ces critères sont bien définis dans l'article 104 C, et qui sont les suivants :

➤ Le premier critère indique que le rapport entre déficit public et le PIB ne doit pas dépasser une valeur de référence de 3%.

➤ Le deuxième critère indique que le rapport entre la dette publique et le PIB ne doit pas lui non plus dépasser une valeur de référence de 60 %.

Toutefois, ces deux critères n'ont pas un caractère exclusif. L'article 104-C-3 du Traité stipule que l'autorité compétente « *examine également si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et tient compte de tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme de l'Etat membre* »<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> C. Bouthevillain, G. Dufrénot, Ph. Frouté, L. Paul « les politiques budgétaires dans la crise », Op.Cit, P 186.

<sup>2</sup> Pierre LLAU, « équilibre budgétaire et déficits publics en Europe », Op.Cit. P 29.

<sup>3</sup> Lucile TALLINEAU, « l'équilibre budgétaire », éd. Economica, Paris, 1994, P 139.

Ce traité a admis le concept de déficit budgétaire comme une issue pour les pays membres afin de stimuler leur croissance économique, mais à condition que ce déficit ne soit excessif, c'est-à-dire, doit respecter les normes ou les règles définies par ce traité.

Toutefois, même si ce traité a fixé des règles qui devront être respectées par les pays souhaitant entrer dans la zone euro, cela n'empêche pas qu'il représente des insuffisances en matière de mesures coercitives contre les pays transgressent ces règles. En ce sens, le Pacte de Stabilité et de Croissance est venu le renforcer et le rendre plus effectif<sup>1</sup>, mais également il cherche à assurer la coordination des politiques budgétaires nationales et fixe les règles limitant la quantité des dettes publiques nationales émises et ce, pour favoriser la coordination de la stabilité économique dans la zone euro.

### **3.2. Le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC).**

Les critères budgétaires adoptés dans le Traité de Maastricht ont été précisés et complétés par le PSC, adopté par le Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997.

A ce titre, ce pacte affine les conditions de surveillance des positions budgétaires, accélère et clarifie la mise en œuvre de la procédure relative aux déficits excessifs tout en précisant les engagements des acteurs en vue d'une correction rapide en cas « d'écart » budgétaire<sup>2</sup>, donc, il renferme des mesures de sanctions contre les pays qui ne respectent pas les règles fixées dans ces traités, notamment le ratio du déficit public qui ne doit pas dépasser les 3% du PIB et apporte d'autres exigences, telle que la politique budgétaire à moyen terme qui doit désormais tendre vers un solde public proche de l'équilibre ou excédentaire.

De plus, et en cas de dépassement de ces règles par l'un des pays membre, de lourdes sanctions sont prévues dans le pacte. En effet, ce dernier contient un volet correctif qui se base sur la procédure du déficit excessif (PDE). Celle-ci est déclenchée dès qu'un Etat dépasse le critère de déficit public excessif fixé à 3% du PIB, sauf circonstances exceptionnelles telle qu'une récession économique particulièrement forte. Dans le cas du déficit excessif, des recommandations sont adressées par le conseil économique et financier à l'Etat concerné par ce déficit, pour mettre fin à cette situation en respectant un échéancier bien déterminé. Si à l'issue de l'échéancier les recommandations ne sont pas respectées, le

---

<sup>1</sup> G. POMMIER, « Le principe d'équilibre des finances publiques ; analyse comparative en Europe », Institut d'Etudes Politiques de Strasbourg, 2012/2013.

<sup>2</sup> Pierre LLAU, « équilibre budgétaire et déficits publics en Europe », Op.Cit. P30.

conseil peut prendre des sanctions financières telles que des amendes, allant de 0.2 à 0.5 % du PIB de l'Etat en question<sup>1</sup>.

Toutefois, en cas de franchissement du critère de la dette publique (60 % du PIB), ceci n'entraîne pas le déclenchement d'une PDE, à l'encontre du pays en question.

Suite à la crise économique et financière de 2008, des dysfonctionnements ont été soulevés dans les pays européens, d'où la nécessité d'apporter des réponses et des corrections à ces dysfonctionnements constatés.

A cet effet, d'autres textes ont été élaborés pour renforcer la surveillance et la coordination entre les Etats membres de l'Union Européenne. A ce titre, le « six pack » et le Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance (TSCG) constituent les principaux textes.

Les nouvelles règles inscrites dans les nouveaux textes constituent un prolongement des règles du Traité de Maastricht. En effet, elles réitèrent la nécessité de respecter les seuils de déficit et de dette, en accordant au critère de dette, qui avait été négligé jusque-là, une attention accrue. Concernant le déficit public, l'accent est clairement mis sur l'évolution du solde structurel qui permet de tenir compte de la situation conjoncturelle et des caractéristiques structurelles de chaque pays pour définir l'ajustement budgétaire qu'il doit réaliser<sup>2</sup>.

Aussi, une nouvelle limite a été créée pour les dépenses publiques qui ne peuvent progresser plus vite que la croissance potentielle si elles ne sont pas financées par des recettes nouvelles. D'autres règles ont été exigées, notamment celle relative à l'équilibre budgétaire et au mécanisme de correction des déviations par rapport aux objectifs budgétaires, qui est imposée aux Etats membres de la zone euro de l'inclure dans leur législation nationale (selon le pacte budgétaire de TSCG). D'autre part, le TSCG considère qu'il y a discipline budgétaire dès que le déficit structurel ne dépasse pas 0,5% du PIB, il peut même s'élever à 1% du PIB si l'endettement reste en dessous de 60% du PIB.

Enfin, toutes ces règles mises en œuvre depuis la signature du Traité de Maastricht, ne représentent pas seulement des effets positifs, mais elles peuvent parfois être contraignantes

---

<sup>1</sup> C. Bouthevillain, G. Dufrénot, Ph. Frouté, L. Paul « les politiques budgétaires dans la crise », Op.Cit, P 195.  
<sup>2</sup> Idem 1, P212.

dans la mesure où elles débouchent parfois à des conflits entre les Etats membres des différentes zones. Ces restrictions instituées par les différents traités, dans certain cas réduisent la marge de manœuvre de la politique budgétaire, ce qui peut porter atteinte aux différents indicateurs macroéconomiques, notamment la croissance économique.

### **Section 03 : Les sources de financement du déficit budgétaire.**

Afin de financer les déficits budgétaires issus des politiques adoptées par les Etats, les pouvoirs publics ont à leur disposition deux modes de financement, soit par le biais de la fiscalité (impôt) qui représente la ressource propre de l'Etat sur laquelle il peut agir à n'importe quel moment, soit par le biais de l'emprunt auprès des autres agents économiques.

Donc à travers cette section, nous allons essayer de montrer comment les déficits budgétaires peuvent être financés par la fiscalité dans un premier point, et dans un second point nous traiterons l'emprunt comme un autre moyen de financer le déficit budgétaire

#### **1. La fiscalité : un moyen de financer le déficit budgétaire.**

Pour financer un déficit budgétaire, il existe une panoplie de moyens parmi lesquels le recours à l'outil fiscal. Cet outil présente des avantages non des moindres, mais il n'est pas dépourvu d'inconvénient.

##### **1.1. Définition et fonction de l'impôt.**

Dans ce point nous allons essayer de définir la notion de l'impôt dans un premier temps afin de comprendre de quoi s'agit-il et dans un second point, nous tenterons de présenter succinctement les fonctions ou les missions principales de l'impôt.

**a. Définition de l'impôt :** Selon l'économiste français Gaston Jèze, l'impôt peut être défini comme étant un prélèvement pécuniaire requis des particuliers par voie d'autorité suivant des règles légales à titre définitif et sans contrepartie déterminée en vue de la couverture des charges publiques.

Autrement dit, l'impôt est une perception pécuniaire obligatoire perçue par l'Etat et les collectivités publiques. Il a pour but de couvrir les dépenses publiques et ses interventions économiques et sociales. L'impôt est ajusté en fonction de la capacité contributive de chacun des agents assujettis à cet impôt.

D'après cette définition, on constate l'importance que joue l'impôt dans le financement des différentes dépenses, sans oublier son rôle dans la contribution au financement des déficits budgétaires.

**b. Les missions principales de l'impôt :** Plusieurs débats fiscaux ont été menés par différents économistes cherchant à définir ce que pourrait être le meilleur impôt. Des conclusions ont été tirées par ces débats où au départ, ont considéré que le meilleur impôt c'est celui qui pénalise le moins la croissance économique pour un rendement recherché. Sans dis que, pour la population l'impôt optimal est le plus léger, et, plus précisément pour celui qui est appelé à le payer.

Toutefois et malgré qu'une situation optimale de l'impôt ne peut satisfaire tous les agents économiques, l'impôt est appelé à assurer trois missions principales :

➤ **Une mission de financement des dépenses publiques :** cette mission est considérée comme la plus évidente et la plus traditionnelle de l'impôt. Ce dernier permet d'apporter le maximum de ressources aux administrations publiques pour financer leur action.

Toutefois, des désagréments peuvent être constatés lors du paiement de l'impôt par les contribuables, cet impôt qui est récolté par l'Etat est utilisé pour fournir des services publics qui apportent une certaine satisfaction pour le citoyen, d'où on peut faire le rapport entre le désagrément et la satisfaction. Si la satisfaction est supérieure au désagrément, on peut dire que l'impôt est légitime, mais dès qu'elle devienne inférieure, l'impôt doit être combattu<sup>1</sup>.

Cette mission de l'impôt qui portait sur le financement des dépenses publiques défendu par l'école libérale, considère que l'impôt doit se limiter à financer les fonctions régaliennes de l'Etat en introduisant le minimum de distorsions dans l'économie et que l'impôt doit être le plus neutre possible<sup>2</sup>. Donc, l'impôt était cotonné dans une unique fonction ou mission qu'est de renflouer les caisses de l'Etat. Ainsi, si cette conception de l'impôt était valable à une certaine époque et pouvait se transposer aisément à l'Etat minimal, elle est contestée et ne peut être défendue eu égard aux conséquences sociales et économiques avérées qui en découlent.

---

<sup>1</sup> Jean – Marc Daniel, « 8 leçons d'histoire économique. Croissance, crise financière, réforme fiscale, dépenses publiques », édition, Odile Jacob, Paris, 2012, P49.

<sup>2</sup> C. Bouthevillain, G. Dufrénot, Ph. Frouté, L. Paul « les politiques budgétaires dans la crise », Op.Cit, P 123.

A ce titre et au fil du temps, d'autres écoles ou approches interventionnistes ont redéfini le rôle ou la fonction de l'impôt, notamment celle apportée par l'économiste Anglais Pigou, qui considère que l'impôt peut corriger les défaillances du marché et qu'il peut également augmenter le bien être économique.

➤ **Une mission de régulation de la conjoncture économique :** dans ce cas, l'impôt peut être utilisé pour réguler le dysfonctionnement de certains équilibres macroéconomiques. Dans ce sens, lorsqu'il ya trop de demande dans une économie par rapport à ses capacités productives, l'économie doit faire face soit à de l'inflation, soit à un déficit extérieur. De ce fait, une augmentation d'impôt peut jouer le rôle de retour à l'équilibre économique, car elle retire une partie de cette demande excessive. Symétriquement, quand l'économie subit une récession, une baisse des impôts assure une augmentation du pouvoir d'achat quand cela favorise les ménages ou une augmentation des capacités financières des entreprises quand elle est opérée à leur profit<sup>1</sup>.

➤ **Une mission de correction des externalités :** les économistes désignent sous ce vocable les conséquences d'une activité économique qui ne se manifestent pas immédiatement dans les prix des biens échangés dans le cadre de cette activité<sup>2</sup>. Par exemple, les fumeurs pèsent sur les dépenses de santé sans que les compagnies productrices de cigarettes n'assument la prise en charge directe des cancers du poumon. A cet effet, une taxe sur le tabac permet de récupérer une partie des avantages indus, de corriger les habitudes néfastes et de financer les conséquences indirectes de cette activité.

## **1.2. Les méthodes applicables par l'Etat pour augmenter les recettes fiscales.**

Pour renflouer les caisses de l'Etat, les pouvoirs publics sont amenés à agir sur l'impôt afin de mobiliser des recettes conséquentes. A cet égard, les objectifs assignés à la politique fiscale doivent s'articuler autour de la création de nouveaux impôts ou l'augmentation des taux des impôts existants.

**a. Création de nouveaux impôts :** Les pouvoirs publics ont la faculté de lever de nouveaux impôts lorsque ceci s'avère nécessaire. Pour ce faire, il y a lieu de décortiquer la structure fiscale du pays afin de déterminer la matière à imposer.

---

<sup>1</sup> Jean – Marc Daniel, « 8 leçons d'histoire économique. Croissance, crise financière, réforme fiscale, dépenses publiques », Op.Cit. P 50.

<sup>2</sup> Idem 1.

Il s'agit essentiellement de cerner les niches fiscales lesquelles dérogent à toute forme de prélèvement afin d'en faire un potentiel gisement fiscal et générer ainsi des recettes.

En effet, les systèmes fiscaux renferment dans la majorité des cas des catégories défiscalisées. Cela revêt parfois un caractère socio-économique mais d'autres fois, il s'agit de nouveaux segments de l'économie lesquels ont échappé à la fiscalisation. Ces niches constituent une marge de manœuvre afin de lever de nouveaux impôts qui viendraient étoffer la structure fiscale.

**b. La hausse des taux d'impositions :** dans ce cas, l'Etat peut agir sur les impôts déjà existants et ce, par une augmentation des taux afin de d'amplifier les recettes issues de ces impôts. Cette hausse des taux implique généralement de faire un choix entre l'équité de tous devant l'impôt et la croissance économique qui est un objectif primordial des pouvoirs publics.

En effet, revoir à la baisse les taux d'imposition afférents aux impôts progressifs aidera à doper le potentiel de croissance et limiter les phénomènes d'expatriation fiscale<sup>1</sup>. Néanmoins, la contrepartie de cette réduction consiste souvent augmenter les impôts liés à la consommation lesquels sont des impôts aveugles qui ne tiennent pas compte de la faculté contributive des contribuables<sup>2</sup>.

En revanche, les taxes dissuasives présentent « un double dividende » dans la mesure où elles concourent à la mobilisation des recettes et à l'amélioration de la qualité de vie des citoyens.

### **1.3. Les effets économiques du financement du déficit budgétaire par l'impôt.**

Le financement du déficit budgétaire par l'impôt est certes important et permet une certaine autonomie de l'Etat, et lui permet aussi d'accroître les recettes fiscales, mais ce financement peut déclencher des effets néfastes sur l'économie et ce, faute d'une hausse inappropriée des taux d'imposition en dépassant certain seuil.

En effet, plusieurs économistes ont tenté d'expliquer ce phénomène, notamment l'économiste américain Arthur Laffer, qui à la fin des années 1970, avait émis l'idée que « *trop d'impôt tue l'impôt* » et avait tenté de théoriser ce qu'il nommait « *l'allergie fiscale* », à l'aide

---

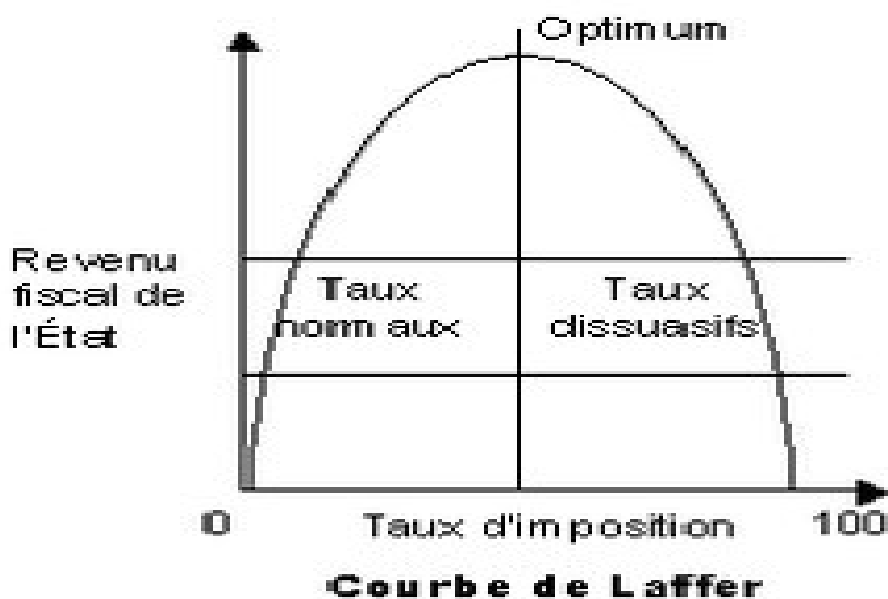
<sup>1</sup> J. ARTHUIS, « SOS finances publiques : Osons les vraies réformes ! », Calmann-Lévy, Paris, 2011, p 48.

<sup>2</sup> OCDE 2012, « Inégalités de revenus et croissance : le rôle des impôts et des transferts », OCDE Département des Affaires Économiques, Note de politique économique, n° 9, janvier 2012.

de la courbe qui porte son nom et qui veut montrer qu'à partir d'un certain montant, les prélèvements obligatoires incitent les contribuables, soit à réduire leur activité, soit à frauder.

Cette courbe, représente selon cet économiste l'idée qu'« à un moment donné l'impôt tue la confiance », aussi il démontre la relation entre recettes fiscales et taux d'imposition.

Figure n°01 : la Courbe de Laffer.



Source: [http://www.unicaen.fr/ufr/eco/espaceprof/script1/script2/identification/bonnet\\_jean/DroitL1/chapt5/06Laffer2011.pdf](http://www.unicaen.fr/ufr/eco/espaceprof/script1/script2/identification/bonnet_jean/DroitL1/chapt5/06Laffer2011.pdf)

En résumé, si le taux d'imposition est nul, les recettes fiscales sont nulles. Si le taux d'imposition est de 100% de l'assiette, les recettes fiscales seront également nulles, donc les contribuables vont cesser de fournir un travail dont le produit serait entièrement confisqué par l'État, ou de s'arranger pour que ce travail se fasse à l'insu des autorités publiques et donc de toute possible taxation. Mais entre ces deux situations on retrouve des recettes fiscales importantes qu'on constate dans le point d'optimum sur la courbe.

Autrement dit, cette courbe représente une relation négative entre les recettes fiscales de l'État et le taux marginal d'imposition à partir d'un certain taux. Elle illustre l'idée selon laquelle, il existe un niveau maximal de taxation (optimum) au delà duquel, le produit de l'impôt diminue et l'effet désincitatif sur l'offre de travail l'emporte sur les recettes attendues.

D'autres effets peuvent en découler de la hausse des taux d'imposition, ces effets néfastes pour l'économie se résument comme suit :

➤ **Evasion fiscale :** L'évasion fiscale désigne l'action consistant à éviter ou réduire l'impôt en assujettissant le patrimoine ou les bénéficiaires dans un pays différent de celui auxquels ils devraient être soumis. L'évasion fiscale concerne aussi bien des entreprises que des particuliers. Dans un sens plus large, l'évasion fiscale consiste à utiliser légalement différents moyens pour diminuer une charge fiscale<sup>1</sup>.

Autrement dit, on parle d'évasion fiscale lorsque les agents économiques placent leurs fonds (argent) où s'exiler fiscalement à l'étranger dans des pays où les taux d'imposition sont plus faibles. (Paradis fiscaux)

➤ **Désincitation à travailler :** Cet effet peut résulter de certains impôts progressifs comme l'impôt sur le revenu par exemple, ce dernier se calcule sur le revenu d'une façon progressive, c'est-à-dire plus le revenu augmente plus l'impôt à payer sera important et ce, une fois passé un certain nombre de seuil. En effet, ce dernier incite certaines personnes à limiter leurs activités économiques afin de ne pas dépasser ce seuil d'imposition et par conséquent, elles vont réduire le montant de l'impôt à payer.

En effet, lorsque le taux d'imposition est trop élevé cela entraînera une baisse du travail qui engendrera une baisse de l'activité économique entraînant une baisse des salaires qui influencera l'impôt sur le revenu des personnes physiques (en baisse) et qui donnera vers la fin une baisse des recettes fiscales.

➤ **Crise de la demande :** dans ce cas les ménages préfèrent placer leurs fonds en épargne au lieu de consommer, c'est-à-dire, ils vont plus demander des biens et services, mais préfèrent de mettre leur argent de côté en prévision notamment d'un impôt supplémentaire.

Tous ces effets pervers, peuvent amener les pouvoirs publics à revoir la politique fiscale par l'augmentation ou la création de nouveaux impôts afin de mieux mobiliser les recettes fiscales et ce, sans porter atteinte soit à la croissance économique, soit au principe du consentement à l'impôt.

#### **1.4. Réussir une bonne politique fiscale.**

Le financement du déficit budgétaire par la fiscalité (impôt), exige de rapporter le maximum de ressources possibles, et afin de parvenir à réaliser cet objectif les pouvoirs publics n'ont pas seulement la possibilité de hausser les taux d'imposition ou la création de

---

<sup>1</sup> <http://droit-finances.commentcamarche.net/faq/lexique-270#23784>.

nouveaux impôts, mais plutôt ils peuvent agir sur l'assiette fiscale. Donc, il faut déterminer une structure optimale dans la combinaison entre assiette et taux. Aussi, il ne faut pas négliger la notion du consentement à payer l'impôt par les populations. Celui-ci passe par le sentiment que l'impôt est juste, il faut également simplifier les règles et la réduction des coûts de collecte de l'impôt, ainsi que la prévention des phénomènes de fuite, tels que l'évasion et la fraude fiscale.

Pour que ces réformes soient susceptibles d'emporter l'adhésion populaire, il faudrait qu'elles induisent le moins de distorsion possible et qu'elles réduisent les inégalités<sup>1</sup>.

Dans ce sens, les pouvoirs publics peuvent privilégier les assiettes<sup>2</sup> d'impôt sur les taux, et en agissant sur les quantités ou les sommes des bases à imposer, c'est-à-dire, il convient de réduire le plus possible la part du rendement de l'impôt assis sur les variations de prix (il faut réduire les taux d'imposition) pour au contraire faire porter le rendement de l'impôt sur les quantités (la base imposable). Donc ceci, revient à dire qu'il convient plutôt de taxer les stocks (élargissement de l'assiette fiscale) que les flux<sup>3</sup>.

Dans certains cas, l'objectif de l'élargissement de l'assiette n'est pas assez simple à atteindre notamment dans une conjoncture de récession, les pouvoirs publics se trouvent heurter à une hausse des taux d'imposition qui devient inévitable. Mais, cette hausse devrait être ciblée<sup>4</sup> et elle doit tenir compte de la pression fiscale. Il s'agit parfois d'arbitrer entre équité et croissance<sup>5</sup>.

Dans cette optique, les pouvoirs publics peuvent viser la taxation des agents moins sensibles aux variations de prix (due à une hausse des taux d'imposition), en quelque sorte il faut taxer les agents captifs qui ne peuvent pas modifier leurs comportements. Par exemple, lors de la taxation des carburants, un grand nombre de ménages et d'entreprises peuvent difficilement réduire leur consommation, ce qui permet de d'imposer des taux beaucoup plus élevés que pour les autres biens. D'autres impôts et taxes peuvent améliorer les recettes de l'Etat et contribuer également au bien être du citoyen tels que la taxe sur la consommation du tabac.

---

<sup>1</sup> OCDE 2012, « Inégalités de revenus et croissance : le rôle des impôts et des transferts », OCDE Département des Affaires Économiques, Note de politique économique, n° 9, janvier 2012.

<sup>2</sup> Assiette d'impôt désigne la somme retenue pour déterminer la base de calcul d'un impôt ou d'une taxe.

<sup>3</sup> C. Bouthevillain, G. Dufrénot, Ph. Frouté, L. Paul « les politiques budgétaires dans la crise », Op.Cit, P 125.

<sup>4</sup> G. ALLEGRE et M. PLANE, « Réformes fiscales », édition OFCE, Paris, 2012.

<sup>5</sup> OFCE, Département analyse et prévision, 2012, « Qui sème la restriction récolte la récession », Revue de l'OFCE – Prévisions, n° 123.

S'agissant des autres mesures qu'elles peuvent être prises pour améliorer la collecte des recettes et réussir leurs politiques fiscales, les pouvoirs publics peuvent opérer des simplifications des règles et des procédures ainsi que, la modernisation des structures de l'administration fiscale, qui exige notamment de cette dernière de la transparence et d'avantage de stabilité de la législation<sup>1</sup>.

Enfin, pour lutter contre les phénomènes d'évasion et de fraude fiscale, il est important de renforcer les dispositifs du contrôle, de mettre en place des dispositifs anti-fraude et développer les échanges de renseignements entre les administrations au niveau international.

Le financement du déficit budgétaire par l'impôt peut s'avérer dans certains cas insuffisant pour répondre aux besoins des déficits cumulés, l'Etat donc se cas, se trouve dans l'obligation de trouver d'autres sources de financement et de recourir à d'autres modes afin de satisfaire ces besoins.

## **2. Le financement par l'emprunt.**

Dès que le budget de l'Etat n'est pas voté en équilibre, les pouvoirs publics cherchent d'une façon continue les moyens lui permettant de couvrir l'ensemble des dépenses qui ne cessent d'augmenter. Mais, si l'Etat n'arrive pas à couvrir ces dépenses et les déficits résultant de l'insuffisance des recettes par ces propres ressources, il se trouve obliger de recourir à l'emprunt comme une autre source de financement. Dans ce cas, l'Etat demande à ceux qui détiennent des fonds de lui prêter les crédits nécessaires à la charge publique.

### **2.1. Définition de l'emprunt.**

L'emprunt se définit comme un contrat de droit public librement souscrit par le prêteur qui, à une échéance, obtiendra le remboursement de son capital. L'emprunt est réalisé en vue de créer à la fois une créance au profit de l'Etat et une dette à sa charge.

Selon Gaston Jèze l'emprunt peut être défini comme étant un « *procédé pour se procurer de l'argent* ». Mais ce procédé suppose en réalité une contrepartie. L'emprunt public de l'Etat pourrait s'analyser comme étant un contrat, un accord de volonté, dans lequel l'emprunteur qui reçoit l'objet du contrat devra un jour le rendre<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cours de droit fiscal, A. SADOUDI, enseignant à l'IEDF, 2015.

<sup>2</sup> Eugénie GOUDMAND, « Emprunt : source exclusive des finances publiques ? », cours de finances publiques approfondies, Université de Lille, France, année 2016/2017.

Autrement dit, emprunter veut dire obtenir auprès d'un tiers des fonds à charge de les lui restituer ultérieurement moyennant le paiement d'intérêts<sup>1</sup>, ce qui veut dire, que l'emprunt est une dette financière à long terme<sup>2</sup>.

De ce fait et selon la théorie classique, l'endettement n'est justifié que pour financer les dépenses d'investissement, c'est-à-dire, celles qui augmentent la capacité productive de l'économie et assure leur financement ultérieur. Ces investissements permettent également pour les générations futures d'en profiter, donc ils peuvent ainsi supporter une partie de la charge (intérêts) résultant de cet emprunt.

Quant aux dépenses de fonctionnement, celles-ci ne doivent en aucun cas être financées par le recours à l'endettement car la charge de financement de ces dépenses est reportée sur les générations à venir, alors même que leur bien-être n'en sera pas augmenté, dans ce cas l'emprunt serait contraire à l'équité vu qu'il profiterait aux générations actuelles, mais pèserait sur les générations futures, car elles supporteraient la charge de la dette<sup>3</sup>.

## **2.2. La justification du recours à l'emprunt.**

Si les pouvoirs publics font appel à l'emprunt comme une autre source de financement de leur déficit ou de l'investissement cela veut dire, que les recettes collectées par l'impôt ne suffisent pas pour combler l'ensemble des besoins exprimés et que ces derniers ne peuvent se financer que par l'emprunt.

De ce fait, le recours à l'emprunt peut trouver plusieurs justifications, une justification économique, financière et politique.

**a. La justification économique :** l'utilisation de l'emprunt comme un moyen de financement peut trouver une justification économique dans son utilisation comme un instrument de lutte contre l'inflation mais aussi, comme un moyen de maintenir le pouvoir d'achat des ménages sans augmenter leurs impôts. En effet, en période de difficultés économiques, il est nécessaire pour l'Etat de maintenir l'offre de services et de biens publics sans pour autant compenser l'insuffisance des ressources par l'augmentation des prélèvements

---

<sup>1</sup> Jean-Louis GOUSSEAU « les emprunts et la dette des collectivités locales », éd. Economica, Paris, 1997, P 05.

<sup>2</sup> X. Bradley et C. Descamps, « Monnaie, banque, financement », Ed. Dalloz, Paris, 2005, P 23.

<sup>3</sup> Raymond Muzellec, « finances publiques » Op. Cit., P 50.

obligatoires. L'enjeu est important, car une hausse des prélèvements obligatoires ferait baisser le pouvoir d'achat des ménages, et ferait ainsi baisser la croissance de l'Etat<sup>1</sup>.

Il est également important de souligner, que certaines catégories de dépenses, telles que les dépenses d'investissement peuvent se financer par l'emprunt, vu leur caractère pluriannuel et l'importance des fonds qu'il leur faut et que, l'impôt lui seul ne pourra pas les financer.

**b. La justification financière :** L'emprunt est également une nécessité financière au regard du rythme d'accroissement des dépenses publiques et l'incapacité des recettes provenant des prélèvements obligatoires (impôts) à financer ces dernières.

En effet, on pourrait même dire que l'emprunt est le « relai de l'impôt », car il permet de financer les dépenses avant que l'impôt ne soit prélevé. L'emprunt est ici un procédé d'anticipation des recettes et de répartition des charges.

**c. La justification politique :** Selon Keynes, l'emprunt est un « outil d'intervention politique », en ce qu'il permet de réaliser les programmes politiques des dirigeants de l'Etat, notamment à travers la réalisation d'investissements à long terme. C'est une manière plus souple que l'impôt, pour les gouvernements, de trouver les fonds nécessaires à la réalisation de leurs objectifs. En effet, ceux-ci ne sont pas soumis au principe d'annualité, ni même au principe de légalité de l'impôt. Ainsi, on pourrait dire que l'emprunt pallie aux limites de l'impôt<sup>2</sup>.

### **2.3. Les différentes formes d'emprunt.**

L'emprunt auquel l'Etat peut recourir peut prendre deux formes ; un emprunt interne et un emprunt externe.

**a. L'emprunt intérieur :** Pour emprunter, l'Etat émet des titres d'Etat principalement des obligations. Ces titres constituent une reconnaissance de dette de la part de l'Etat envers le public. Ces titres matérialisent l'engagement de l'Etat à rembourser à l'avenir le montant emprunté majoré éventuellement des intérêts<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Eugénie GOUDMAND « Emprunt : source exclusive des finances publiques ? », cours de finances publiques approfondies, Université de Lille, France, année 2016/2017.

<sup>2</sup> Eugénie GOUDMAND « Emprunt : source exclusive des finances publiques? », cours de finances publiques approfondies, Université de Lille, France, année 2016/2017.

<sup>3</sup> Wissem Ajili, « La gestion de la dette publique selon les approches -économique, institutionnelle et financière : Application \_a une petite à économie en développement, la Tunisie. »Economies et finances. Université Paris Dauphine - Paris IX, 2007.

Ces titres peuvent être à court terme, tels que les bons de trésor d'une durée qui n'excède pas les 90 jours, ou à moyen terme notamment les bons de trésor à intérêt annuel, mais également, ces titres peuvent être à long terme, tel que les obligations assimilables au Trésor (OAT) ou l'échéance de ces dernières peuvent aller de 7 à 50 ans.

L'Etat peut recourir aussi à un financement direct auprès de la Banque Centrale, appelé également financement monétaire. Cette pratique prend également le nom de la « planche à billets », ou la banque centrale accorde des avances pour le trésor public, qui se matérialise par l'impression de billets de banque.

Ce mode de financement certes, permet à l'Etat de financer sa dette publique ou ces déficits, mais il a des conséquences néfastes sur l'économie, notamment l'accroissement du taux d'inflation dû à une masse monétaire en circulation très importante et une baisse de la valeur de la monnaie en question. De ce fait, le recours à la planche à billet est jugé méprisable, car il est injuste socialement et dangereux économiquement<sup>1</sup>.

**b. L'emprunt extérieur :** l'emprunt extérieur peut être une autre issue pour les pouvoirs publics afin de financer leurs déficits et ce, dans le cas où l'emprunt intérieur ne répond pas à leurs attentes en matière de recettes.

A ce titre, ces emprunts sont émis sur les marchés extérieurs, ou encore les pouvoirs publics peuvent emprunter auprès des différentes institutions et organisations financières internationales. Cette forme d'emprunt est due essentiellement aux politiques ambitieuses de développement accélérées qui absorbent d'énormes capitaux.

Ces emprunts, même s'ils servent dans l'immédiat à l'Etat de se procurer des capitaux pour subvenir à ses besoins et à financer en particulier le déficit public. Mais dans le futur, ils peuvent affecter l'indépendance financière du pays.

#### **2.4. Les effets négatifs du recours à l'emprunt.**

Même si l'emprunt permet pour Etat de financer ces projets d'investissement qui lui rapporteront à long terme des résultats positifs sur la croissance, mais ce mode de financement peut présenter des effets indésirables sur l'activité économique. Parmi ces effets, l'effet d'éviction, effet boule de neige mais également un effet de dépendance d'un Etat à l'international.

---

<sup>1</sup> Raymond Muzellec, « finances publiques » 14<sup>ème</sup> édition, éd DALLOZ 2006, page 50.

**a. Effet d'éviction :** lorsque l'Etat emprunte, un effet négatif se résulte sur l'investissement privé, c'est-à-dire, réduction de l'investissement privé, vu que les fonds sont prêtés à l'Etat plutôt que les emprunteurs privés. En effet, étant donnée que l'Etat est considéré comme un emprunteur fiable par rapport aux emprunteurs privés, notamment après la crise financière que le monde a connu en 2008.

A ce titre, si les emprunteurs privés n'arrivent pas à avoir des fonds, leurs investissements se voient ralentir une chose qui influencera d'une façon négative la croissance économique (recul d'investissement implique un recul de la croissance). Aussi, cet effet s'explique dans la même optique par la hausse des taux d'intérêt, ces derniers augmentent car la demande sur les capitaux s'accroît, ce qui influencera négativement les dépenses des agents économique sensibles aux taux d'intérêt (investissement), cet effets provoque donc un ralentissement de l'activité économique.

**b. Effet boule de neige :** cet effet est appelé également instonunebalité de la dette vu qu'il se rapporte à la dette résultante des intérêts cumulés liés aux emprunts qui provoqueront des effets négatifs sur l'économie.

En effet, lorsque un Etat est appelé à emprunter des fonds pour financer le déficit pour plusieurs exercices, il se trouve avec une charge de la dette (intérêts à payer sur les emprunts) importante par rapport au taux de croissance, l'Etat se trouve à nouveau dans l'obligation d'emprunter cette fois pas pour paiement des déficits, mais plutôt pour payer la charge de la dette antérieur, c'est pour cette raison que cet effet est appelé également insoutenabilité de la dette.

Dans ce cas de figure, l'Etat entre dans un cercle vicieux pour financer son déficit. En effet, une dette importante implique le versement d'intérêts considérables aux créanciers de l'Etat ; le poids de ces intérêts, qui sont une charge, c'est-à-dire une dépense du budget, aggrave le déficit et conduit à un nouvel endettement public qui, à son tour, conduira à un niveau d'intérêts encore plus important et ainsi de suite.

**c. La dépendance à l'international :** l'indépendance d'un Etat à l'international résulte d'une situation où cet Etat n'emprunte pas seulement chez des agents résidents (agents économiques sur son territoire), mais il fait appel également aux marchés financiers internationaux. De ce fait, l'Etat devient dépendant de la situation économique à l'international.

Au terme de chapitre, on peut dire que la notion du déficit budgétaire a évolué à travers le temps, en passant d'une conception inacceptable chez les classique qui n'admet pas un budget en déséquilibre à un concept très favorisé par les courants keyensiens, qui trouvent dans le déficit budgétaire un moyen et une issue pour stimuler la croissance économique en période de récession.

Tout en restant dans ce sens, le phénomène du déficit budgétaire doit se maîtriser afin qu'il ne devienne pas une menace pour l'économie de chaque Etat. Cette maîtrise peut se faire à travers une soutenabilité et un ajustement budgétaire bien étudiée qui rentre dans une logique rationnelle en agissant sur les recettes, mais beaucoup plus sur les dépenses qui ne cessent d'évoluer. L'évolution de ces dépenses rend les montants des déficits budgétaires plus importants et plus difficile à maîtriser mais, aussi à financer, ou les pouvoirs publics se trouvent heurter à un choix qui est délicat à faire pour financer ces déficit, soit le financer par l'impôt ou bien par l'emprunt.

En effet, ces modes de financement qui représentent des avantages et des inconvénients doivent se manier avec précaution. C'est le cas du financement par la fiscalité (impôt), qui présente un avantage précieux pour l'Etat en lui permettant de s'autofinancer sans recours à l'endettement, mais qui peut nuire à la croissance économique dans le cas où les contribuables agissent sur la forte pression fiscale, par des comportements qui peuvent réduire les recettes, notamment le cas d'évasion fiscale ou la fraude. Dans cette situation l'Etat fait appel à l'endettement pour combler le déficit, certes il présente aussi des effets positifs, tels que la disponibilité immédiate des fonds, mais il peut porter atteinte à l'indépendance de l'Etat, mais aussi à l'équité intergénérationnelle si le financement ne concerne pas les dépenses d'investissement.

Enfin, il est important de signaler qu'une bonne gestion de la politique fiscale à travers le recouvrement des impôts tout en agissant sur l'assiette (élargissement) plutôt d'agir sur l'accroissement des taux ou la création de nouveaux impôts et une bonne gestion de fonds emprunter destinés à financer les projets d'investissement et non pas les dépenses de fonctionnement, peuvent permettre à l'Etat de consolider sa croissance et de faire face à ces déficits et à sa dette publique.

## *Chapitre III :*

*Etude et analyse de l'évolution du déficit budgétaire en Algérie entre 2005 et 2016*

### *Chapitre III : Etude et analyse de l'évolution du déficit budgétaire en Algérie entre 2005 et 2016.*

Dans les deux chapitres précédents, nous avons essayé de présenter tous les aspects théoriques relatifs au déficit budgétaire. A travers ce troisième chapitre nous allons essayer d'approfondir notre étude et étoffer ce qui a été évoqué dans la partie théorique par une analyse du déficit budgétaire en Algérie.

En effet, ce chapitre sera consacré pour l'étude pratique qui portera sur l'évolution et le financement du déficit budgétaire en Algérie sur la période allant de 2005 à 2016. Cette période a été caractérisée par différentes phases que l'Algérie a connu, soit au début des années 2000 où les cours du pétrole ont connu des niveaux importants et appréciables, soit ces dernières années où la situation financière et économique s'est complètement renversée et ce, suite à l'effondrement des prix du pétrole dès la fin de l'année 2014.

A cet effet, le premier point portera sur le contexte économique et la situation des finances publiques en Algérie entre 2005 et 2016, puis le second point sera consacré à l'étude de l'évolution du déficit budgétaire ainsi que son financement sur la même période et enfin, la dernière section traitera les mesures qui ont été prises par les pouvoirs publics algériens afin de faire face à la situation actuelle que traverse notre pays.

## **Section 01 : Contexte économique et situation des finances publiques entre 2005 et 2016.**

Avant d'évoquer l'évolution du déficit budgétaire en Algérie, il est important de faire un aperçu sur la situation des finances publiques et du contexte économique que l'Algérie a connu au cours de la période sur laquelle notre étude portera, en l'occurrence de l'année 2005 à 2016.

### **1. Le budget général de l'Etat entre 2005 et 2016.**

Depuis les années 2000, l'Algérie a connu une aisance financière importante qui, à la faveur de la hausse des prix du pétrole sur le marché mondial, lui a permis d'entrer dans une phase de relance économique. Dans ce cadre, l'Etat algérien a poursuivi une politique budgétaire expansionniste qui se traduit par d'importantes actions qui ont été engagées par les pouvoirs publics à travers les différents programmes quinquennaux.

A ce titre, le 1<sup>er</sup> programme dénommé Programme de Soutien à la Relance Economique (PSRE), qui a été mis en œuvre sur la période allant de 2000 à 2004, a pour vocation de propulser une dynamique de développement économique et social. Celui-ci a été suivi par un deuxième programme intitulé, Programme Complémentaire de Soutien à la Croissance (PCSC), entre 2005 et 2009 ayant pour but de maintenir l'élan donné à cette croissance économique, puis le Programme de Consolidation à la Croissance Economique (PCCE), entre 2010 et 2014, constitue la 3<sup>ème</sup> phase de ce processus de développement à atteindre et enfin le quatrième programme quinquennal intitulé Programme d'Appui à la Croissance Economique (PACE), qui a débuté en 2015 dans des conditions économiques et financières complètement différentes, par rapport aux programmes précédents et ce, suite à l'effondrement des recettes de l'Etat qui a été causé par la chute brutale des prix du pétrole dès la fin de l'année 2014, sur le marché mondial.

Le tableau suivant présente l'évolution du budget général de l'Etat entre 2005 et 2016.

Chapitre III : Etude et analyse de l'évolution du déficit budgétaire en Algérie entre 2005 et 2016.

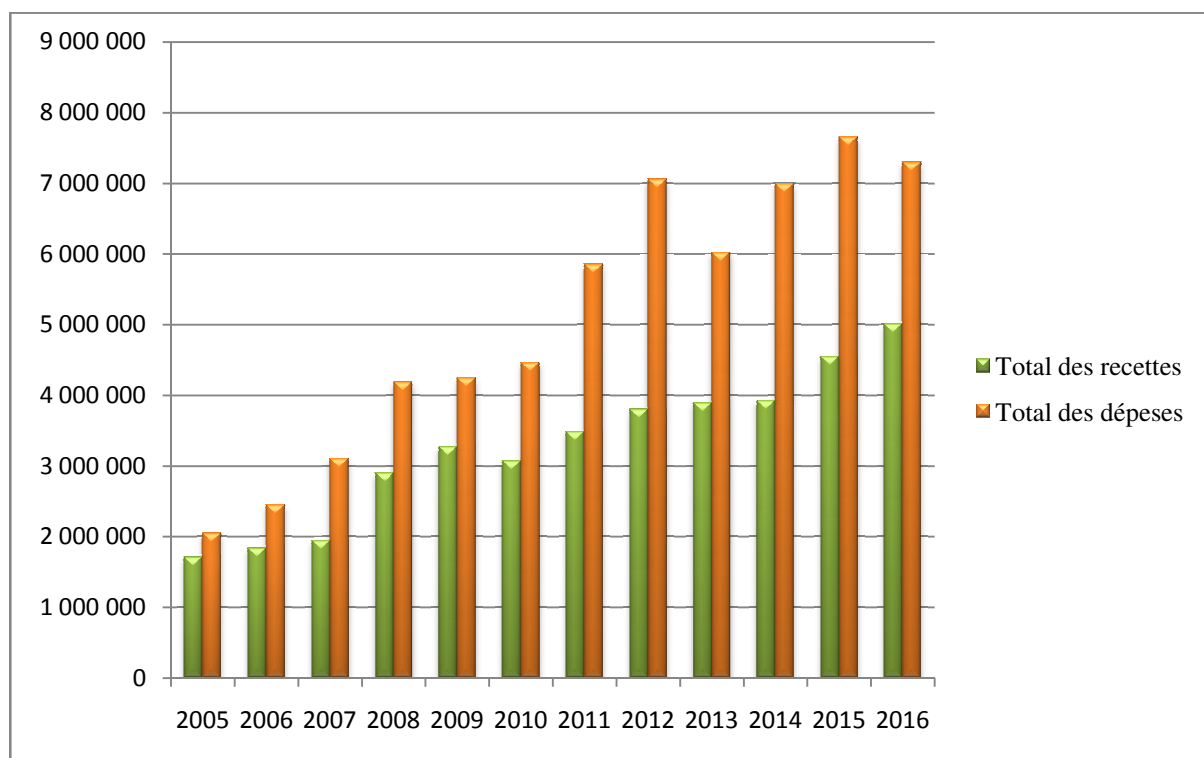
Tableau n°01 : Evolution du budget général de l'Algérie entre 2005 et 2016.

Unité : En Millions de DA

Années	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Fiscalité pétrolière prévue dans la loi de finance (1)	899 000	916 000	973 000	1 715 400	1 927 000	1 501 700	1 529 400	1 519 040	1 615 900	1 577 730	1 722 940	1 682 550
Fiscalité pétrolière recouvrée	2 267 836	2 714 000	2 711 848	4 003 559	2 327 675	2 820 010	3 829 720	4 054 349	3 678 131	3 388 050	2 275 132	1 781 100
Ressources ordinaires (2)	814 992	925 925	976 050	1 187 048	1 348 362	1 572 944	1 960 410	2 284 990	2 279 415	2 350 018	2 829 602	3 329 031
<b>Total des recettes (3=1+2)</b>	<b>1 713 992</b>	<b>1 841 925</b>	<b>1 949 050</b>	<b>2 902 448</b>	<b>3 275 362</b>	<b>3 074 644</b>	<b>3 489 810</b>	<b>3 804 030</b>	<b>3 895 315</b>	<b>3 927 748</b>	<b>4 552 542</b>	<b>5 011 581</b>
Dépenses de fonctionnement	1 245 132	1 437 870	1 673 931	2 217 775	2 300 023	2 659 078	3 879 206	4 782 634	4 131 536	4 494 327	4 617 009	4 585 564
Dépenses d'équipement	806 905	1 015 144	1 434 638	1 973 276	1 946 311	1 807 862	1 974 363	2 275 539	1 892 595	2 501 442	3 039 322	2 711 930
<b>Total des dépenses</b>	<b>2 052 037</b>	<b>2 453 014</b>	<b>3 108 569</b>	<b>4 191 051</b>	<b>4 246 334</b>	<b>4 466 940</b>	<b>5 853 569</b>	<b>7 058 173</b>	<b>6 024 131</b>	<b>6 995 769</b>	<b>7 656 331</b>	<b>7 297 494</b>
<b>Solde budgétaire</b>	<b>-338 045</b>	<b>-611 089</b>	<b>-1 159 519</b>	<b>-1 288 603</b>	<b>-970 972</b>	<b>-1 392 296</b>	<b>-2 363 759</b>	<b>-3 254 143</b>	<b>-2 128 816</b>	<b>-3 068 021</b>	<b>-3 103 789</b>	<b>-2 285 913</b>
<b>Solde global du trésor</b>	<b>-472 165</b>	<b>-647 310</b>	<b>-1 281 954</b>	<b>-1 381 158</b>	<b>-1 113 701</b>	<b>-1 496 476</b>	<b>-2 468 847</b>	<b>-3 246 197</b>	<b>-2 205 945</b>	<b>-3 185 994</b>	<b>-3 172 340</b>	<b>-2 343 735</b>

Source : Direction Générale du Trésor (DGT)

Figure n°02 : Evolution du budget général de l'Etat entre 2005 et 2016.



Source : Conception personnelle sur la base des données du tableau n°01.

A travers cette représentation graphique et d'après les données du tableau n°01, nous pouvons dire que le budget général de l'Algérie a connu une tendance haussière pratiquement sur toute la période étudiée, mais à des degrés différents selon les exercices.

En effet, entre 2005 et 2011, le budget général de l'Etat est passé d'un montant de **2 milles Milliards de DA** à plus de **7 milles Milliards de DA** en 2012, soit une augmentation de plus de 243 %<sup>1</sup> entre les deux périodes. En 2013 et 2014, nous constatons une légère baisse du budget, mais cette baisse n'est que temporaire vu que le budget a connu une autre hausse en 2015 en passant de **6 Milles Milliards de DA**, en 2013 à plus de **7 Milles Milliards de DA**, en 2015.

Nous constatons également, que les recettes ne suivent pas la même tendance de l'évolution des dépenses et ce, malgré le renchérissement des prix du pétrole sur le marché mondial qui était très important pendant la période de 2005 à 2014. Cette tendance s'explique par le prix de référence sur lequel le budget de l'Etat Algérien est fixé, ce prix ne prend pas en compte les prix réels sur le marché<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Calculé sur la base des données du tableau n°01.

<sup>2</sup> Cet aspect sera traité dans le 2<sup>ème</sup> point de cette section.

D'après les données du tableau n°01, nous constatons un écart important entre les recettes prévues dans la loi de finances ainsi que les dépenses. Cet écart représente le solde budgétaire qui est dans notre cas, un solde négatif ce qui veut dire, un déficit budgétaire sur toute la période étudiée<sup>1</sup>.

## **2. Analyse des recettes budgétaires algériennes entre 2005 et 2016.**

Les recettes constituent l'une des composantes du budget général de l'Etat. En Algérie et depuis les années 2000, les recettes budgétaires ont connu une évolution très importante dues à la hausse des cours du pétrole au niveau mondial. Cette situation a permis à l'Algérie de financer ces différents programmes préconisés par les pouvoirs publics tout au long de cette période.

Il est important de signaler, que les recettes de l'Algérie sont subdivisées en deux catégories qui sont les suivantes :

### **2.1. Les recettes ordinaires.**

Les recettes ordinaires sont constituées de l'ensemble de la fiscalité recouvrée par les services du Ministère des Finances. Elles proviennent essentiellement des impôts, des recettes des douanes, des recettes domaniales...

Il existe deux (2) grandes catégories de recettes ordinaires, à savoir : les recettes fiscales et les recettes non fiscales. Ces dernières proviennent essentiellement des bénéfices réalisés par les entreprises dont l'Etat est actionnaire ou encore des redevances afférentes à l'utilisation du domaine public ou privé de l'Etat. Y sont incluses également les produits de la vente de biens et services des entreprises publiques. Concernant les recettes fiscales, il importe de préciser que le système fiscal algérien est constitué de trois (3) grandes catégories d'impôt, à savoir les impôts directs, les taxes sur le chiffre d'affaires et les impôts indirects.

### **2.2. Les recettes pétrolières (fiscalité pétrolière).**

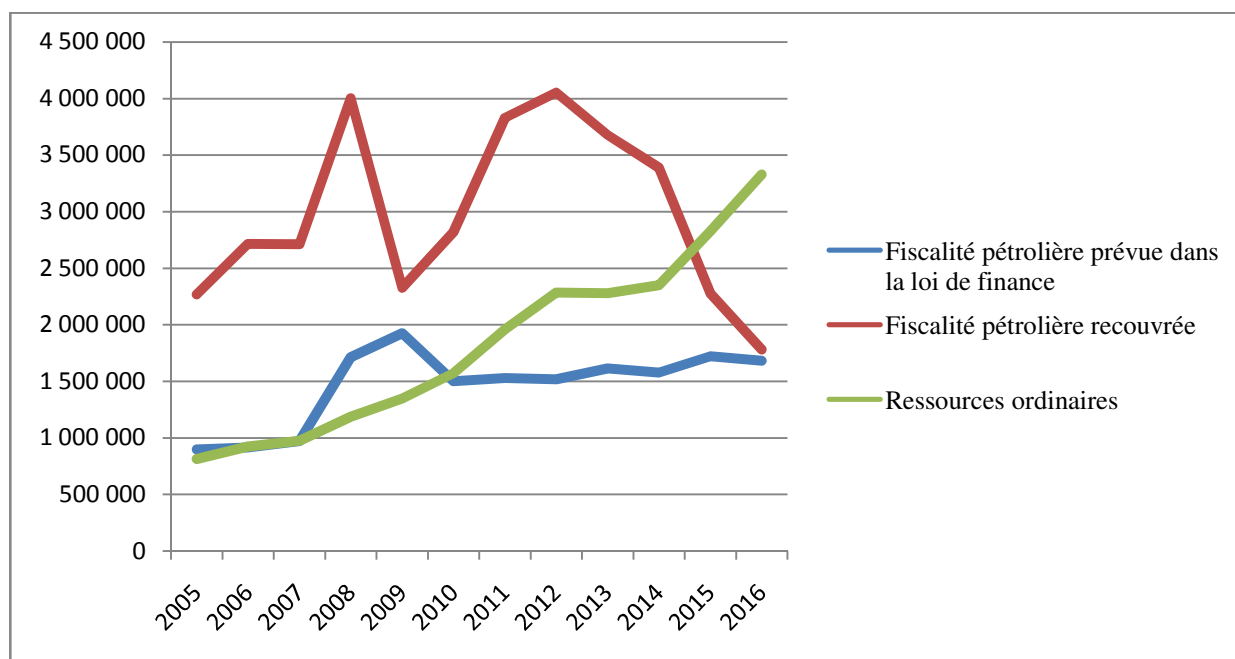
Les recettes pétrolières proviennent des produits hydrocarbures, notamment celles qui proviennent de la vente du pétrole sur le marché mondial.

Les données relatives à l'évolution des recettes budgétaires algériennes par catégories sont données dans la figure ci après.

---

<sup>1</sup> Nous donnerons plus de détails sur le solde budgétaire qui est déficitaire dans la 2<sup>ème</sup> section de ce chapitre.

Figure n° 03 : Evolution des recettes budgétaires entre 2005 et 2016.



Source : Conception personnelle sur la base des données du tableau n°01.

Le graphique ci-dessus représente l'évolution des recettes budgétaires de l'Algérie entre 2005 et 2016. D'après cette représentation nous remarquons que les recettes ordinaires suivent une tendance haussière depuis 2005 jusqu'à 2016, en passant de **814 Milliards de DA** à plus de **3 Milles Milliards de DA en 2016**, soit une augmentation de plus de 308 %<sup>1</sup> sur cette période. Cette évolution s'explique par la hausse du recouvrement de certains impôts, notamment, l'Impôt sur le Revenu Global (IRG) où le montant est passé de **194 millions de DA** en 2008 à plus de **604 millions de DA** en 2014 et aussi la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) qui est passée d'un montant de **387 millions de DA** en 2008 à plus de **705 millions de DA** en 2014<sup>2</sup>. Ces évolutions dans ces deux catégories d'impôts s'expliquent principalement par l'augmentation des salaires induite par la revalorisation des statuts de la fonction publique depuis 2008.

Quant à la fiscalité pétrolière, nous pouvons constater deux situations :

➤ La fiscalité pétrolière prévue dans la loi de finances ou autrement dit les recettes pétrolières budgétisées ; d'après la représentation graphique ci-dessus et des données du tableau n° 01, nous pouvons constater trois phases ; la première phase entre 2005 et 2007, où cette dernière n'a pas connu une évolution importante contrairement à la 2<sup>ème</sup> phase

<sup>1</sup> Calculé sur la base des données du tableau n°01.

<sup>2</sup> Evolution de la fiscalité ordinaire sur la période (2000-2015), Direction Générale des Impôts (DGI).

représentée dans les deux années de 2008 et 2009, où cette fiscalité a connu une légère hausse et ce, grâce à l'augmentation du prix de référence du baril du pétrole, qui est passé de 19 \$ le baril en 2007 à 37 \$ le baril dès 2008. Mais à partir de 2010 et jusqu'à 2016, cette fiscalité n'a pas trop évolué, elle reste pratiquement stable sur toute cette période avec une moyenne des recettes de **1 500 Milliards DA**.

➤ La fiscalité pétrolière recouvrée: elle représente l'ensemble des recettes pétrolières recouvrées. Il s'agit donc des recettes versées au budget et des recettes abritées dans le Fonds de Régulation des Recettes (FRR).

De l'analyse du graphique, il en ressort que les recettes pétrolières étaient nettement plus importantes que les recettes ordinaires et ce, jusqu'à 2015. A partir de cette année, la fiscalité ordinaire a dépassé la fiscalité pétrolière et représente son double en 2016. Cette tendance s'explique par la chute vertigineuse des prix de pétrole sur les marchés depuis juin 2014.

Toutefois, il est à noter que les deux pics enregistrés en 2008 et en 2012, en termes de recouvrement de la fiscalité pétrolière sont la conséquence logique de l'augmentation significative des prix du pétrole. Il est utile de préciser également, que la différence entre la fiscalité pétrolière prévue dans la loi de finances et celle recouvrée est reversée au FRR devant servir au financement du déficit<sup>1</sup>.

### **3. Analyse des dépenses budgétaires entre 2005 et 2016.**

Les dépenses constituent la 2<sup>ème</sup> composante du budget général de l'Etat, cette rubrique comporte deux catégories de dépenses, à savoir les dépenses de fonctionnement et celles d'investissement ou d'équipement.

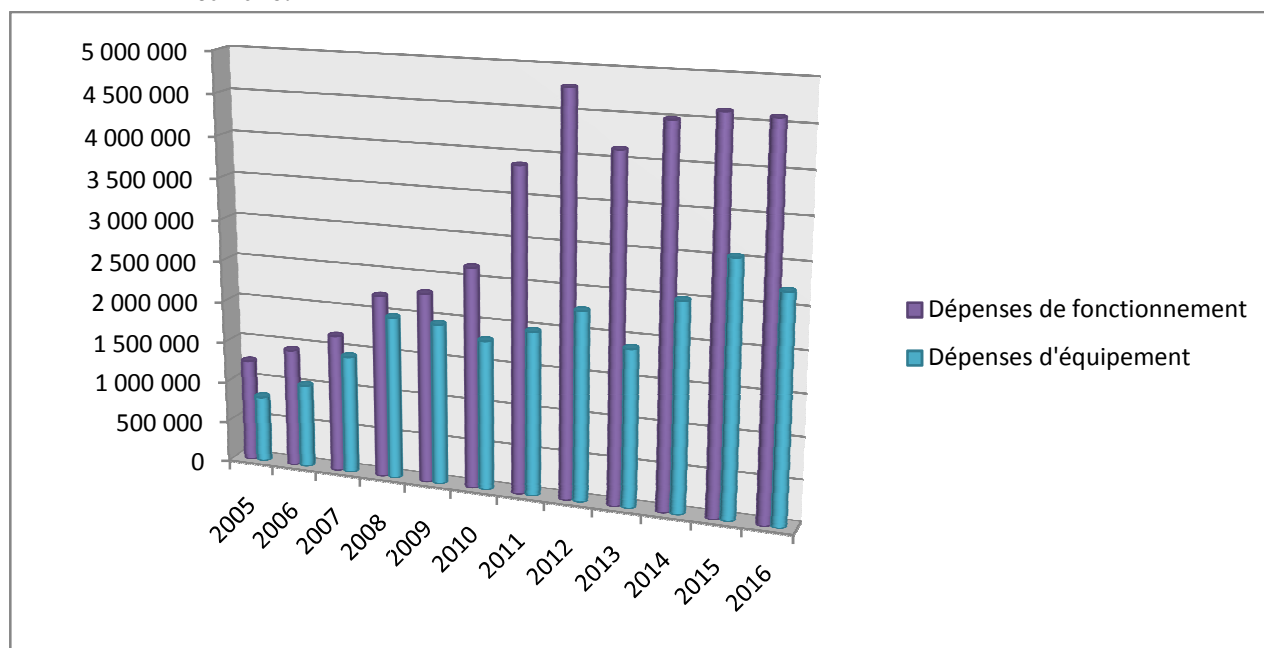
Les dépenses budgétaires de l'Etat Algérien ont connu une très forte évolution depuis les années 2000, où les pouvoirs publics ont entrepris d'énormes programmes afin de relancer et de consolider la croissance économique.

A travers la représentation graphique ci-dessous, nous allons décortiquer les deux grandes parties des dépenses budgétaires algériennes entre 2005 et 2016.

---

<sup>1</sup> <http://www.dgpp-mf.gov.dz/images/stories/PDF/RPLF/RPLF2015.pdf>

**Figure n° 04 : Evolution des dépenses de fonctionnement et d'équipement en Algérie entre 2005 et 2016.**



Source : Conception personnelle sur la base des données du tableau n°01.

De la représentation graphique ci-dessus et des données figurantes dans le tableau n° 01 précédemment cité, nous constatons que les dépenses budgétaires sont en évolution continue depuis 2005, soit pour les dépenses de fonctionnement ou encore les dépenses d'équipement.

L'analyse de l'évolution de chacune des catégories de dépenses nous renseigne sur l'importance des dépenses de fonctionnement dans le budget de l'Etat et ce durant toute la période étudiée. Cette évolution suit une tendance haussière et à des rythmes différents. A ce titre, nous remarquons que les dépenses de fonctionnement ont passé d'un montant de **1200 Milliards de DA** en 2005, à plus de **3 milles Milliards de DA** en 2011 et presque **5 milles Milliards de DA** en 2012, soit pratiquement une augmentation de plus de 284%<sup>1</sup> entre 2005 et 2012.

Cette progression s'explique principalement par la revalorisation des régimes indemnitaires de la fonction publique avec effet rétroactif à janvier 2008, ou le paiement des rappels a été effectué en 2011 et 2012, mais se justifie également par l'ouverture de plusieurs postes budgétaires dans les différents secteurs pour répondre aux besoins en personnels des différents départements ministériels. Il s'explique, d'une autre part, par la mise en service des différentes infrastructures réceptionnées par les différents ministères et ce, tout au long de la

<sup>1</sup> Calculé sur la base des données du tableau n°01.

période, vu le volume du programme d'équipement attribué pour ces départements ministériels, ces infrastructures nécessitent des dépenses pour les faire fonctionner.

A partir de 2013, on constate une légère baisse des dépenses de fonctionnement, mais ça reste insignifiant, vu que les dépenses vont reprendre la tendance haussière en 2014 et 2015. Toutefois, ces dépenses ont connu une baisse en 2016 d'un montant de **100 milliards de DA** par rapport à 2015 et ce, suite aux mesures prises par les pouvoirs publics pour faire face à la crise.<sup>1</sup>

Quant aux dépenses d'investissement ou d'équipement, leur part est moins importante dans les dépenses de l'Etat par rapport aux dépenses de fonctionnement, mais leur évolution reste relativement importante. En effet, ces dépenses ont connu un accroissement depuis 2005 jusqu'à 2009, ou on remarque que les dépenses d'équipement ont atteint un seuil qui avoisine **2 milles Milliards de DA**, soit une augmentation de 140%<sup>2</sup> en espace de 4 ans, cette année se coïncide avec la fin du 2<sup>ème</sup> programme quinquennal de l'Etat, Programme Complémentaire de Soutien à la Croissance (PCSC), ou la demande des crédits de paiements vers la fin de chaque programme s'accélère pour achever les infrastructures en cours de réalisation. En 2010, et avec le lancement du 3<sup>ème</sup> programme quinquennal PCCE, on constate une légère baisse, d'un montant de **138 Milliards de DA**, par rapport à 2009, mais cette situation n'est que temporaire vu que ces dépenses ont repris la tendance haussière à partir de 2011, ou elles ont atteint un montant de **3 milles Milliards de DA** en 2015, où enregistre le pic des dépenses d'équipement.

Cette augmentation s'explique principalement par l'évolution des dépenses relatives au secteur de l'Habitat (qui représente un montant de **390 milliards de DA**), destinés au financement des programmes de logements préconisés par les Pouvoirs Publics, mais aussi par l'évolution des dépenses du secteur d'infrastructures économiques et administratives qui représente le montant de **869 Milliards de DA**, dont un montant de **520 milliards de DA** qui est destiné pour les dépenses de sous secteur route<sup>3</sup>.

Néanmoins, en 2016 et suite à la crise, ces dépenses ont connu une baisse de **327 Milliards de DA**, par rapport à 2015.. Tous ces programmes engagés par les pouvoirs publics

---

<sup>1</sup> Ces mesures seront présentées en détail dans la 3<sup>ème</sup> section de ce présent chapitre.

<sup>2</sup> Calculé sur la base des données du tableau n°01.

<sup>3</sup> Evolution des consommations des crédits de paiement entre 2010 et 2015, Direction Générale du Budget.

depuis 2000 ont contribué d'une façon significative à l'évolution très rapide des dépenses budgétaires de l'Etat, soit en budget d'équipement, soit en budget de fonctionnement.

Quant aux effets de la crise amorcée en fin 2014, celle-ci, n'a pas trop influencé les dépenses en 2015 vu que l'avant-projet du budget de 2015 a été déjà adopté par les pouvoirs publics, et dès 2016, on a constaté sur la représentation graphique ci-dessus, des baisses sur les deux catégories du budget et ce, suite aux dispositions de rationalisation des dépenses publiques prises par les pouvoirs publics.

## **Section 02 : Evolution et financement du déficit budgétaire Algérien entre 2005 et 2016.**

Comme on l'a vu dans la première section de ce dernier chapitre, les recettes et les dépenses ont connu des évolutions très importantes au cours de ces dix dernières années, mais l'évolution des dépenses était plus importante par rapport aux recettes budgétisées dans le cadre des différentes lois de finances. Cette situation nous a donné des soldes négatifs sur toute la période, ces soldes représentent les déficits budgétaires provoqués par la supériorité des dépenses par rapport aux recettes.

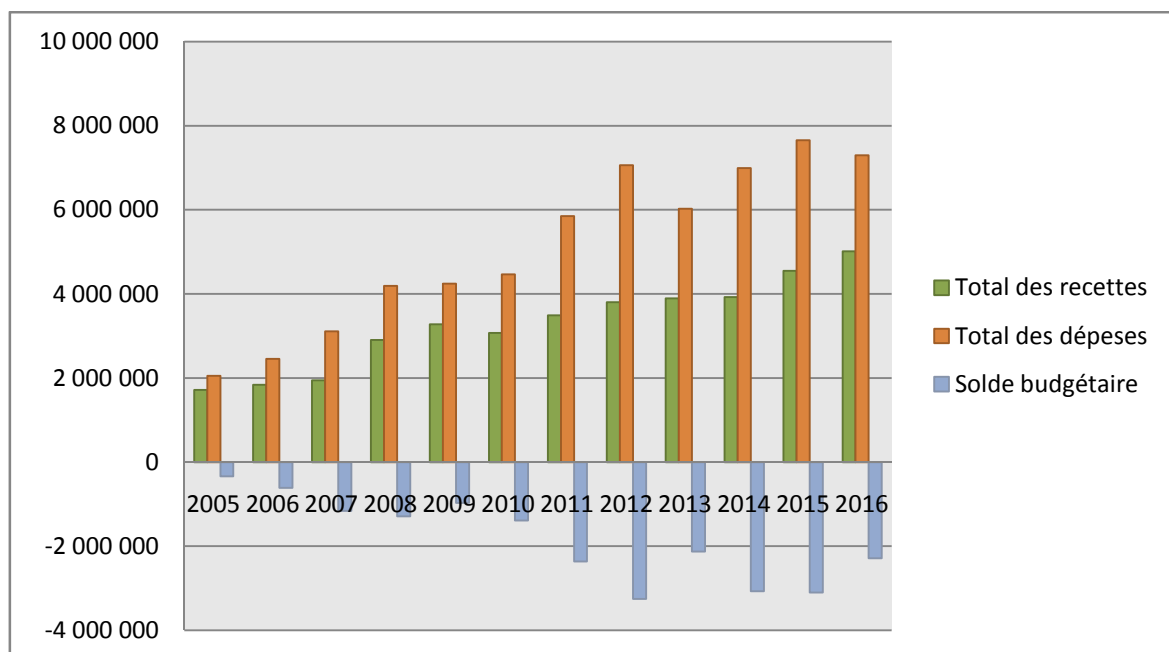
Dans cette section nous traiterons l'évolution du déficit budgétaire algérien entre 2005 et 2016, mais également les modes de financement de ces déficits successifs.

### **1. Evolution du déficit budgétaire en Algérie entre 2005 et 2016.**

Pour bien comprendre la problématique du déficit budgétaire en Algérie, il est opportun d'étudier son évolution au cours de ces dernières années, afin d'en tirer des conclusions sur la politique budgétaire menée par les pouvoirs publics algériens, depuis les années 2000 et surtout avec l'accroissement des recettes pétrolières.

Dans ce qui suit, nous allons présenter graphiquement l'évolution du déficit budgétaire entre 2005 et 2016, en se basant sur les données du tableau n°01 cité ci-dessus. Ce tableau fait ressortir deux catégories de soldes budgétaires. Le premier est le solde des opérations budgétaires qui sont saisies en terme d'ordonnancement et respectent le principe d'annualité budgétaire et le 2<sup>ème</sup> solde qui est le solde global du Trésor qui comporte autre le solde des opérations budgétaires, les interventions du Trésor ainsi que les soldes des comptes d'affectation spéciale.

**Figure n°05 : Evolution du déficit budgétaire entre 2005 et 2016.**

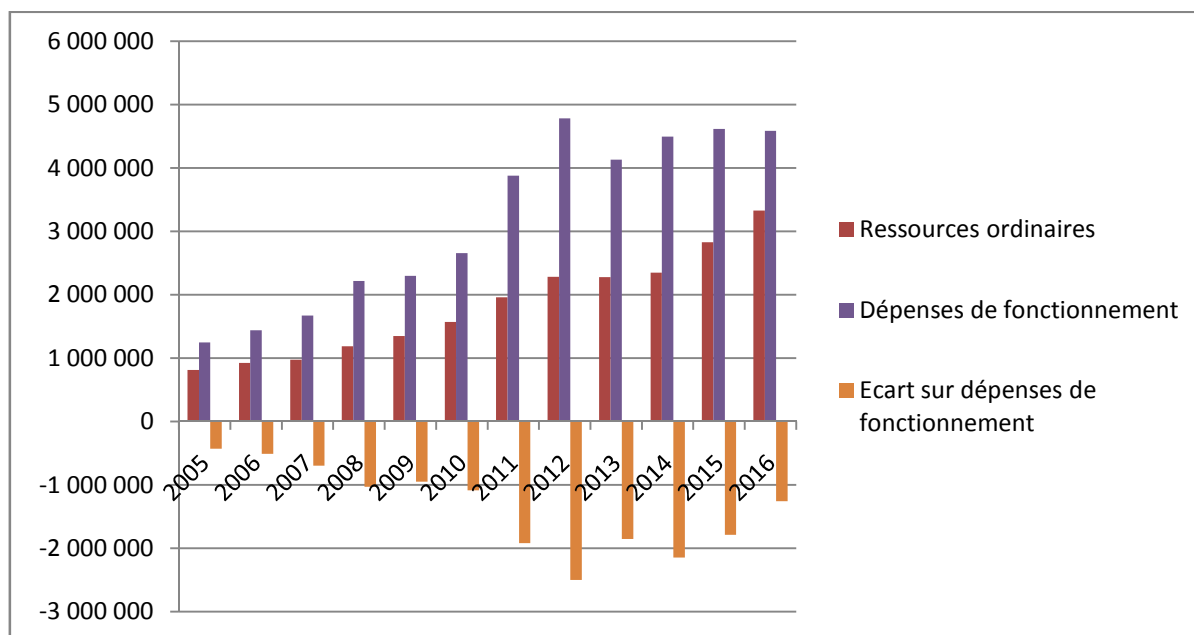


Source : Conception personnelle sur la base des données du tableau n°01.

D'après la représentation graphique ci-dessus, nous pouvons dire que le déficit budgétaire a connu des évolutions plus au moins importantes entre 2005 et 2010, mais ce déficit s'est creusé entre 2011 et 2012 où il a atteint son maximum avec un montant de plus de **3 milles Milliards de DA** en 2012. Ce creusement s'explique par l'évolution des dépenses dans les mêmes années. Toutefois, ce déficit a connu une baisse provisoire en 2013, mais il a augmenté par la suite vue l'accroissement des dépenses en 2014 et 2015. Néanmoins et suite à la crise financière que notre pays a connue depuis 2015, ainsi que les mesures prises par l'Etat pour réduire les dépenses, le déficit budgétaire a connu une légère baisse en 2016.

Toutefois, pour apprécier la soutenabilité budgétaire, il convient de comparer entre les recettes ordinaires (sans prendre en compte les recettes pétrolières) et les dépenses de fonctionnement qui sont des dépenses courantes que l'Etat ne peut pas geler à tout moment, contrairement aux dépenses d'investissement ou d'équipement qui sont des dépenses destinées à réaliser des infrastructures nécessaires pour le développement économique, donc ce sont des dépenses à long terme. Dans ce sens, le graphique suivant nous renseignera sur cette situation.

**Figure n°06: La part des dépenses de fonctionnement couverte par les ressources ordinaires.**



**Source : conception personnelle sur la base des données des tableaux n°01.**

D'après la représentation graphique supra, nous remarquons que les recettes ordinaires n'arrivent même pas à couvrir la totalité des dépenses de fonctionnement, et que l'écart entre ces dépenses et les recettes ordinaires s'aggrave d'une année à une autre. Effectivement, le taux de couverture des dépenses de fonctionnement est passé de 65% en 2005 à 47% en 2012, autrement dit, les recettes ordinaires ne couvrent que 47 % des dépenses de fonctionnement et ce, est dû à l'accroissement des dépenses de personnels en cette année. Mais ce taux a repris une tendance haussière depuis 2013 avec 55% de couverture et il a atteint son maximum sur toute la période étudiée en 2016 avec un taux de 72%, ceci s'explique par la réduction des dépenses de fonctionnement, suite aux mesures de rationalisations prises par les Pouvoirs Publics d'une part, et l'augmentation des recettes ordinaires, d'autre part.

Il est important de signaler, que si les recettes ordinaires n'arrivent pas à couvrir la totalité des dépenses de fonctionnement, on peut dire que la soutenabilité budgétaire de notre pays est remise en cause dans la mesure où la fiscalité pétrolière n'intervient pas dans le financement de ces dépenses. Autrement dit, si notre pays ne dispose pas d'une fiscalité pétrolière, nos ressources ordinaires n'arrivent même pas à couvrir les dépenses de fonctionnement, sans autant aborder le financement des dépenses d'investissement qui sont très importantes pour le développement économique.

## 2. Le financement du déficit budgétaire.

Afin de faire face à l'évolution des déficits budgétaires successifs résultant de la politique expansionniste adoptée par les Pouvoirs Publics ces dernières années, l'Etat fait recours à plusieurs lignes de financement, mais la source la plus importante c'est le Fonds de Régulation des Recettes (FRR), que l'Etat utilise à chaque exercice budgétaire pour combler le déficit.

### 2.1. Les lignes de financement du déficit budgétaire.

Pour financer le déficit du trésor (et non seulement le déficit budgétaire), le Trésor dispose de quatre lignes de financement, ces lignes sont les suivantes :

➤ **Le financement bancaire** : celui-ci consiste au financement monétaire, c'est-à-dire la création monétaire. Dans ce cas, la Banque Centrale consent une avance à l'Etat en créditant le compte du Trésor public.

➤ **Le financement non bancaire** : ce mode de financement est constitué généralement des bons de Trésor émis par le Trésor Public, mais également d'autres bons et des dépôts tels que, des dépôts des particuliers au Trésor, dépôts des établissements publics et les dépôts des collectivités locales.

➤ **Le financement externe** : dans ce cas, c'est l'endettement extérieur auquel les pouvoirs publics peuvent recourir. Cet endettement peut être consenti par des banques étrangères (dettes commerciales), des prêts gouvernementaux bilatéraux ou multilatéraux (FMI, Banque Mondiale...).

➤ **Le Fonds de Régulation des Recettes (FRR)** : afin de faire face à des éventuelles crises survenues sur les marchés énergétiques et la fluctuation des prix du pétrole sur le marché mondial, la majorité des pays exportateurs des produits pétroliers créent des fonds de réserve. En Algérie, et conformément aux dispositions de l'article 10 de la loi de finances complémentaire (LFC) pour 2000<sup>1</sup>, un fonds de réserve a été créé dénommé Fonds de Régulation des Recettes (FRR). Ce fonds a été introduit par les pouvoirs publics pour financer la dette publique, et servir comme une épargne pour les générations futures, mais cette mission a été complètement contournée et ce, suite aux modifications

---

<sup>1</sup> Loi n° 2000-02 du 27/06/2000, portant Loi de Finances Complémentaire 2000.

intervenues en 2004 par l'article 66 de la loi de finances pour 2004<sup>1</sup> et l'article 25 de la LFC 2006<sup>2</sup>, où des modifications ont été apportées au mode de fonctionnement et aux objectifs assignés à ce fonds. En effet, dès 2006, il est assigné à ce fonds le rôle de financer le déficit du Trésor sans que le solde du FRR ne puisse descendre sous la barre des **740 Milliards de DA**, mais suite aux effets négatifs de la crise financière de 2014, et son impact sur la situation de la trésorerie, ce seuil a été supprimé par l'article 121 de la loi de finances pour 2017<sup>3</sup>, donnant la possibilité aux pouvoirs publics de consommer toutes les disponibilités de ce fonds.

Il est important de souligner, que les recettes de ce fonds proviennent de la différence ou de l'excédent de la fiscalité pétrolière recouvrée sur celle budgétisée. Autrement dit, le budget de l'Etat est calculé sur la base d'un prix de référence du baril du pétrole qui est fixé par voie réglementaire, ce prix était de 19\$ jusqu'à 2007, il est passé à 37\$ en 2008 et depuis la loi de finances 2017 le baril du pétrole est calculé sur la base d'un prix de 50\$.

Toutefois, et depuis l'introduction de l'article 25 de la LFC 2006, qui a autorisé les pouvoirs publics à utiliser les disponibilités du FFR pour financer le déficit du Trésor, issu des vastes programmes de développement, on se retrouve dans une situation d'incohérence, entre le fait de fixer un prix de référence pour le baril du pétrole et de puiser par la suite dans ce fonds pour financer le déficit résultant des mêmes budgets.

---

<sup>1</sup> Loi N° 03-22 du 28/12/2003 portant Loi de Finances pour 2004.

<sup>2</sup> Ordonnance N° 06-04 du 14/07/2006, portant Loi de Finance Complémentaire pour 2006.

<sup>3</sup> Loi n°16-14 du 28 décembre 2016 portant loi de finances pour 2017

Chapitre III : Etude et analyse de l'évolution du déficit budgétaire en Algérie entre 2005 et 2016.

**Tableau n°02: La structure de financement du déficit du trésor entre 2005 et 2016**

unité: En millions de DA

Années	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Solde global du trésor</b>	<b>-472 165</b>	<b>-647 310</b>	<b>-1 281 954</b>	<b>-1 381 158</b>	<b>-1 113 701</b>	<b>-1 496 476</b>	<b>-2 468 847</b>	<b>-3 246 197</b>	<b>-2 205 945</b>	<b>-3 185 994</b>	<b>-3 172 340</b>	<b>-2 343 735</b>
<b>Financement</b>	<b>472 165</b>	<b>647 310</b>	<b>1 281 954</b>	<b>1 381 158</b>	<b>1 113 701</b>	<b>1 496 476</b>	<b>2 468 847</b>	<b>3 246 197</b>	<b>2 205 945</b>	<b>3 185 994</b>	<b>3 172 340</b>	<b>2 343 735</b>
Financement bancaire	118 745	-76 202	-275 389	-346 373	93 460	30 146	-19 829	51 546	-165 461	18 676	152 546	232 630
Financement non bancaire	221 298	172 573	213 650	508 146	655 258	674 336	727 998	913 836	241 112	204 084	136 614	64 584
Fonds de Régulation des Recettes (FRR)	247 838	709 641	1 454 362	1 223 617	364 282	791 938	1 761 455	2 283 260	2 132 471	2 965 672	2 886 506	1 387 938
Financement externe	-115 716	-158 702	-110 669	-4 232	701	53	-777	-2 445	-2 177	-2 438	-3 326	100 755
Emprunt national	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	557 828

source: DGT

En analysant les données figurantes sur le tableau n°02, nous pouvons constater que le déficit du Trésor est financé dans la majorité des exercices budgétaires soit par le financement bancaire ou le FRR, mais ce dernier constitue la source principale du financement de ces déficits notamment dès 2006. A titre illustratif, le taux de financement du déficit du Trésor par le FRR est passé de 88% en 2008 à plus de 96% en 2013, 93% en 2014 et plus de 90% en 2015, mais ce taux a connu une forte baisse en 2016 avec un taux de 59 % et ce, suite à la chute des disponibilités de ce fonds causée par la non-alimentation de ce dernier. Néanmoins, il est utile de préciser qu'en 2006 et 2007, ce fonds a financé la totalité du déficit, mais aussi il a financé la dette extérieure ainsi que, le besoin exprimé par les banques nationales.

Enfin, en 2016 et avec les mesures prises par les pouvoirs publics, une autre source s'est introduite à savoir l'Emprunt National où ce dernier a contribué d'une part de 23% au financement du déficit du Trésor de 2016, une part qui apparaît importante pour la première année de l'introduction de ce mode de financement.

## **2.2 Analyse du Fonds de Régulation des Recettes (FRR).**

Dans ce point nous allons essayer d'analyser la fiscalité effectivement versée au FRR, c'est-à-dire, ce qui est versé réellement dans ce fonds au cours de ces dernières années, en se basant sur les excédents des prix des références et les ponctions sur ce fonds pour financer le solde du Trésor, le différentiel entre ces deux variables, nous donne la fiscalité effectivement versée chaque année au FRR, ainsi que la situation des disponibilités de ce Fonds entre 2005 et 2016.

Chapitre III : Etude et analyse de l'évolution du déficit budgétaire en Algérie entre 2005 et 2016.

**Tableau n°03: Fiscalité effectivement versée au FRR et ses reliquats entre 2005 et 2016**

Unité: En Millions de DA

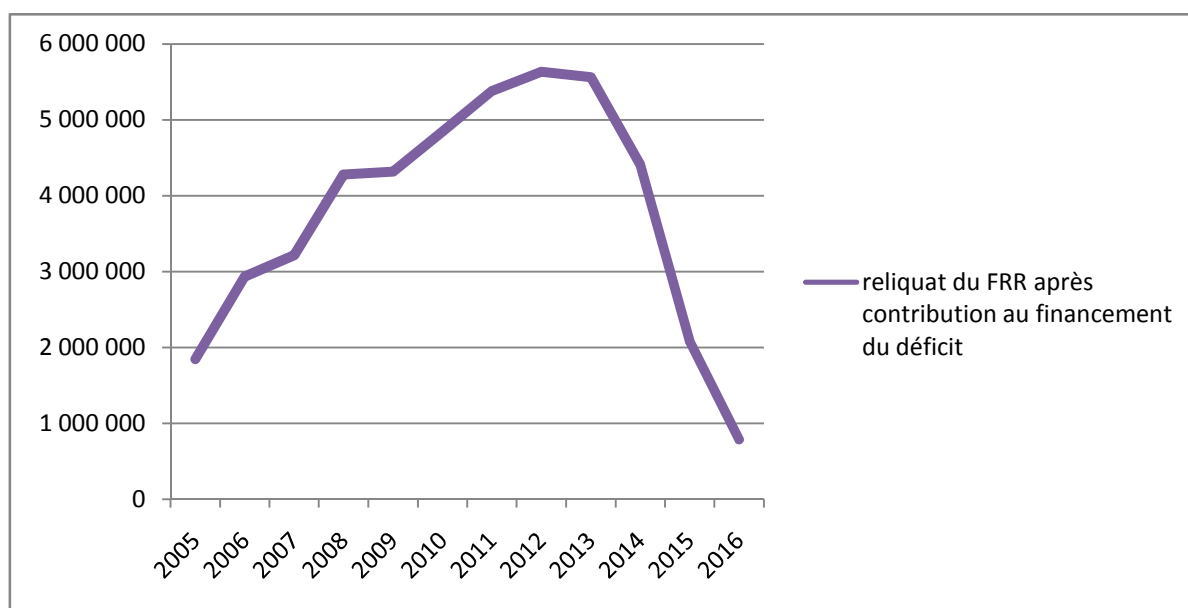
Années	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Fiscalité versée au FRR	1 368 836	1 798 000	1 738 848	2 288 159	400 675	1 318 310	2 300 320	2 535 309	2 062 231	1 810 320	552 192	98 550
contribution du FRR au financement du déficit	0	91 530	531 952	758 180	364 282	791 938	1 761 455	2 283 260	2 132 471	2 965 672	2 886 505	1 387 938
Ecart effectivement versé au FRR	1 368 836	1 706 470	1 206 896	1 529 979	36 393	526 372	538 865	252 049	-70 240	-1 155 352	-2 334 313	-1 289 388
<b>reliquat du FRR après contribution au financement du déficit</b>	<b>1 842 686</b>	<b>2 931 045</b>	<b>3 215 530</b>	<b>4 280 073</b>	<b>4 316 465</b>	<b>4 842 837</b>	<b>5 381 702</b>	<b>5 633 751</b>	<b>5 563 511</b>	<b>4 408 159</b>	<b>2 073 846</b>	<b>784 458</b>

Source: DGT

D'après les données figurantes dans le tableau n°03, nous constatons que les montants de la fiscalité effectivement versés au FRR ne sont pas les mêmes montants (inférieurs) versés au préalable sur la base des prix de référence ( 19\$, 37 \$ et 50\$), cette part effectivement versée prend des valeurs négatives depuis 2013, qui s'explique par la forte sollicitation du FRR pour financer le déficit du Trésor, où on a constaté dans le point précédent que la part de financement du FRR en 2013 dépasse les 96%. Depuis cette année, la contribution du FRR au financement du Trésor dépasse le montant de la fiscalité préalablement reversée à ce fonds. Donc, on peut dire que depuis 2013, le FRR n'a pas été alimenté suffisamment, mais au contraire il a été amoindri. Par exemple en 2016, la fiscalité versée au FRR représente un montant de **98 Milliards de DA**, alors que, le montant destiné au financement du déficit était de plus de **Mille Milliards de DA**, d'où nous constatons l'écart négatif, qui a été ponctué du reliquat du FRR des exercices antérieurs.

A ce titre, et suite au recours successif au FRR pour financer le déficit depuis 2006 et avec le choc pétrolier de 2014 qui a affaibli les versements de la fiscalité excédentaire dans ce fonds, nous allons présenter dans la figure ci-dessous, les reliquats ou les disponibilités du FRR entre 2005 et 2016, afin d'en tirer des conclusions, quant aux effets de la crise de 2014, ainsi que le recours à ce fonds pour financer le déficit.

**Figure n°07: Evolution des reliquats du FRR entre 2005 et 2016**



**Source : conception personnelle sur la base des données du tableau n°03**

De l'analyse du graphique présenté ci-dessus et des données du tableau n°03, nous constatons clairement que les disponibilités du FRR ont chuté d'une manière très importante

en espace de 3 ans, en passant d'un montant de **5 milles Milliards de DA en 2013**, à seulement **784 Milliards de DA** en 2016. Cette chute s'explique par la non-alimentation de ce fonds ces dernières années, ainsi que l'utilisation de ce fonds pour financer le déficit.

La situation critique au quelle notre pays est confronté depuis la chute drastique des prix du pétrole sur le marché mondial depuis 2014, a poussé les pouvoirs publics à prendre des mesures urgentes afin de minimiser les dégâts et essayer de maitriser le déficit budgétaire et de trouver d'autres sources de financement.

### **3. Impact de l'évolution des dépenses d'équipement sur la croissance (PIB).**

A travers ce point, nous allons essayer d'analyser les effets de l'accroissement des dépenses d'équipement ou d'investissement en Algérie durant la période allant de 2005 à 2016, sur la croissance. Cette analyse repose sur le principe de la théorie Keynésienne, qui suppose que l'accroissement des dépenses peut stimuler la croissance économique, en phase de récession.

Etant donné que notre pays et depuis les années 2000 a adopté une politique budgétaire expansionniste, nous allons dans ce qui suit, présenter les effets de l'évolution des dépenses d'investissement sur le PIB.

Le tableau suivant présente l'évolution des dépenses d'équipement et du PIB en valeur et en volume entre 2005 et 2016.

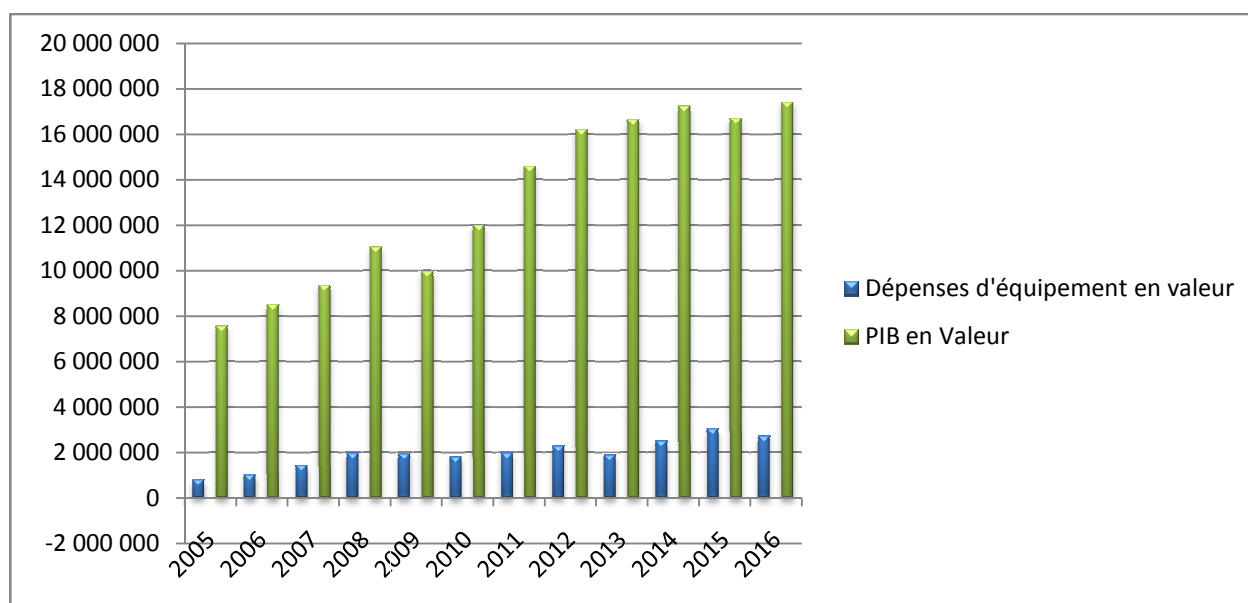
**Tableau n°04: Evolution du PIB et dépenses d'équipement entre 2005 et 2016**

**Unité : En Millions de DA**

<b>Années</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Dépenses d'équipement en valeur</b>	<b>806 905</b>	<b>1 015 144</b>	<b>1 434 638</b>	<b>1 973 276</b>	<b>1 946 311</b>	<b>1 807 862</b>	<b>1 974 363</b>	<b>2 275 539</b>	<b>1 892 595</b>	<b>2 501 442</b>	<b>3 039 322</b>	<b>2 711 930</b>
Evolution des dépenses d'équipement en volume (%)	-	25,81	41,32	37,55	-1,37	-7,11	9,21	15,25	-16,83	32,17	21,50	-10,77
<b>PIB en Valeur</b>	<b>7 562 000</b>	<b>8 501 600</b>	<b>9 352 900</b>	<b>11 043 700</b>	<b>9 968 000</b>	<b>11 991 600</b>	<b>14 589 000</b>	<b>16 209 600</b>	<b>16 647 900</b>	<b>17 228 600</b>	<b>16 702 100</b>	<b>17 406 800</b>
Evolution du PIB en Volume (%)	-	12,43	10,01	18,08	-9,74	20,30	21,66	11,11	2,70	3,49	-3,06	4,22
PIB Hors Hydrocarbures	4 209 100	4 619 400	5 263 600	6 046 100	6 858 900	7 811 200	9 346 500	10 673 200	11 679 900	12 570 800	13 567 900	14 381 200
PIB Hydrocarbures	3 352 900	3 882 200	4 089 300	4 997 600	3 109 100	4 180 400	5 242 500	5 536 400	4 968 000	4 657 800	3 134 200	3 025 600

**Source : Office National des Statistiques (ONS)**

**Figure n°08 : Evolution du PIB et des dépenses d'équipement en valeur entre 2005 et 2016.**



**Source : conception personnelle sur la base des données du tableau n°04.**

A la lecture du graphique ci-dessus et des données du tableau n°04, nous pouvons constater une bonne performance économique traduite par l'évolution des valeurs du PIB entre les années allant de 2005 jusqu'à 2008, qui est accompagnée de l'évolution des dépenses d'investissement qui sont le moteur essentiel de toute croissance. Cette évolution de croissance est justifiée essentiellement par la hausse des prix des hydrocarbures, où on constate des parts importantes du PIB hydrocarbure qui représente un taux de plus de 45% dans le PIB en 2008, mais cela s'explique également par l'importance des dépenses d'équipement prévues dans les différents programmes quinquennaux adoptés par les pouvoirs publics, où ces dépenses ont contribué à l'évolution du PIB, notamment dans le secteur du Bâtiment et des Travaux Publics (BTP), où ce dernier contribue d'une manière importante dans le PIB.

En 2009, on constate un recul de la croissance, malgré que les dépenses d'investissement restent relativement importantes. Ce recul est dû à la baisse des prix du pétrole sur le marché mondial en 2009, suite aux effets de la crise financière que le monde a connue en 2008.

En 2010, avec la reprise de l'activité économique au plan mondial et le relèvement des cours du pétrole qui en a découlé, la croissance a connu des signes favorables tandis que, les

dépenses d'équipement ont connu une légère baisse, ce qui explique que la croissance n'est pas seulement liée aux effets des dépenses d'investissement, mais beaucoup plus, aux cours du baril des hydrocarbures où ces dernières contribuent à la formation du PIB à hauteur de 36% en 2011. Toutefois, cette tendance commence à se renverser ; cette situation se voit clairement dans la participation des hydrocarbures à la formation du PIB durant les années 2014, 2015 et 2016 où ils constituent respectivement les taux de 27%, 18.7% et 17,3% du PIB, suite aux effets négatifs de la baisse des prix du pétrole sur le marché mondial. Néanmoins, les effets des dépenses publiques engagées par l'Etat dans les programmes de développement, ont commencé à donner des résultats positifs où on constate une performance de la croissance plus au moins appréciable en 2014 et 2015, malgré le recul des prix des hydrocarbures.

Enfin, on peut dire que la politique expansionniste préconisée par les pouvoirs publics n'a pas donné les résultats attendus d'une telle hausse des dépenses publiques, malgré que la croissance reste à des taux relativement appréciables. Dans le cas de notre pays, l'accroissement des dépenses n'engendre pas nécessairement une stimulation de la croissance telle que préconisée par Keynes (par exemple en 2013, il y avait une diminution des dépenses de plus de 16% par rapport à 2012, mais nous avons constaté l'évolution de la croissance de 2.7% par rapport à 2012). Cette situation est due à la dépendance de l'économie algérienne aux effets de variations des prix des hydrocarbures sur le marché mondial, d'où la nécessité d'une diversification économique qui s'impose, afin de sortir de cette dépendance.

### **Section 03 : Mesures prises par les pouvoirs publics pour maîtriser le déficit budgétaire dans la conjoncture actuelle.**

La conjoncture économique actuelle est marquée par l'effondrement des cours du pétrole sur le marché mondial et qui se situent au prix moyen de 55 Dollars/Baril en 2017, contre 100 dollars/Baril en 2014, soit une diminution de près de 45%.

Étant donné que les hydrocarbures représentent la source principale des recettes de l'Etat, l'Algérie a été bien impactée par le retournement du marché énergétique, soit pour le budget, soit pour les indicateurs macroéconomiques, notamment l'inflation et la chute des réserves de changes.

Devant cette situation, et avec l'accumulation des déficits budgétaires, les pouvoirs publics algériens ont été obligés d'agir rapidement pour faire face à cette crise et de revoir la gestion de ses finances publiques.

En effet, les pouvoirs publics et depuis 2015 ont pris des mesures visant la maîtrise et la soutenabilité des finances publiques, ces mesures permettent d'ajuster le budget général de l'Etat et ce, à travers une meilleure rationalisation des dépenses publiques et une mobilisation conséquente des ressources.

A ce titre, toutes les décisions et les dispositions prises depuis l'apparition de la crise ont concerné les deux composantes du budget, à savoir les recettes et les dépenses.

### **1. Mesures prises en matière de recettes.**

Pour compenser le manque des recettes pétrolières, les pouvoirs publics se sont dirigés vers la fiscalité et les ressources internes. A cet effet, l'Emprunt National a constitué l'une des mesures prises en 2016 pour renflouer les caisses de l'Etat, ajoutant à cela les différentes mesures prises en matière d'impôts instaurés dans les différentes lois de finances depuis 2015 et enfin, le recours au financement non conventionnel adopté récemment par le parlement.

#### **1.1. L'emprunt National pour la Croissance Economique.**

En visant la diversification et la mobilisation des ressources au delà de celle déjà existante, les pouvoirs publics ont lancé en fin mars 2016, un emprunt obligataire qui est basé sur l'idée de mobiliser l'épargne nationale existante chez les ménages ou les entreprises.

Cette opération a été mise en œuvre à travers l'arrêté ministériel n°21 du 28 mars 2016, qui fixe les conditions et modalités d'émission par le Trésor d'un Emprunt National pour la Croissance Economique, qui prévoit deux formes d'obligations, nominatives ou porteurs<sup>1</sup>.

L'arrêté sus cité prévoit une valeur de 50.000 DA d'une obligation, selon qu'elle soit d'une maturité de 3 ans ou de 5 ans, avec un taux d'intérêt annuel de 5% pour la première maturité et de 5.75% pour la deuxième<sup>2</sup>. D'autres valeurs de ces obligations ont été rajoutées et ce, conformément à l'arrêté du 03/05/2016 modifiant et complétant l'arrêté n° 21 du 28

---

<sup>1</sup> Article 2 de l'arrêté ministériel n°21 du 28 mars 2016, qui fixe les conditions et modalités d'émission par le Trésor d'un Emprunt National.

<sup>2</sup> Article 3 de l'arrêté ministériel n°21 du 28 mars 2016, qui fixe les conditions et modalités d'émission par le Trésor d'un Emprunt National.

mars 2016, fixant les conditions et les modalités d'émission de l'emprunt, ces valeurs sont de 10.000 DA et de 1.000.000 DA<sup>1</sup>, en sus des obligations de 50.000 DA, déjà existantes.

Les intérêts produits par les obligations sont exonérés d'impôts et payables chaque année à la date anniversaire de leur souscription<sup>2</sup>, ces souscriptions se font au niveau des services financiers relevant du ministère des Finances notamment, la trésorerie centrale, principale et de wilaya, mais également au niveau des services d'Algérie Poste et de la Banque d'Algérie<sup>3</sup>. Ces services bénéficient de la part du Trésor d'une commission de placement de 1 % du montant en capital effectivement placé<sup>4</sup>.

Les fonds qui seront collectés dans le cadre de cet emprunt seront destinés exclusivement à l'investissement économique. Selon l'ancien Ministère des Finances Monsieur Benkhalfa et lors de la cérémonie du lancement de cette opération, il a affirmé d'orienter chaque Dinar collecté dans le cadre de l'emprunt obligataire vers des investissements économiques, qu'ils soient structurants comme les ports, les chemins de fer, les zones industrielles, le logement promotionnel ou les réseaux d'irrigation, ou destinés à l'élargissement des entreprises économiques.

Dans ce sens, et durant l'exercice budgétaire 2016 cette opération a permis de collecter plus de **557 Milliards de DA**<sup>5</sup>, une source supplémentaire qui permettra aux pouvoirs publics de ne pas recourir à l'emprunt externe. Toutefois, cette initiative prise par l'Etat pour combler le déficit en matière de recettes, est confrontée à des insuffisances notamment, en ce qui concerne les taux d'intérêt qui sont peu attractifs, avec un taux de 5%, on risque de se retrouver avec un taux réel négatif, vu la situation inflationniste de notre pays.

## **1.2. Les mesures prises dans le cadre des lois de finances.**

Ces mesures s'inscrivent dans une optique d'apporter et de mobiliser plus de ressources pour l'Etat. Ces ressources proviennent de la fiscalité supplémentaire issue des différentes dispositions fiscales (en matière d'impôt) préconisées dans les différentes lois de finances depuis 2015.

---

<sup>1</sup> Article premier de l'arrêté du 03/05/2016 modifiant et complétant l'arrêté N° 21 du 28/03/2016, fixant les conditions et les modalités d'émission de l'emprunt

<sup>2</sup> Article 3 de l'arrêté n°21 du 28/03/2016.

<sup>3</sup> Article 4 de l'arrêté n°21 du 28/03/2016.

<sup>4</sup> Article 3 du l'arrêté du 03/05/2016, modifiant et complétant l'arrêté N° 21 du 28/03/2016.

<sup>5</sup> Situation résumée des opérations du Trésor SROT 2000-2016, Direction Générale du Trésor.

➤ La loi de finances complémentaire pour 2015 a apporté des mesures fiscales visant l'élargissement de l'assiette fiscale et l'encouragement de l'investissement, mais également le découragement des importations. A cet effet, une taxe de domiciliation bancaire a été instituée avec un taux de 0,3%, pour l'importation des biens et services (article 73), il a été aussi procédé à la révision des taux de l'Impôt sur le Bénéfice des Sociétés (IBS), conformément aux dispositions de l'article 2 de cette loi, où le taux est fixé à 19% pour les entreprises de production, à 23% pour les activités de BTPH et de tourisme et à 26% pour les autres activités. En outre, une taxe sur les véhicules neufs importés ou acquis localement a été instaurée (article 29), d'un montant allant de 80.000 DA à 350.000 DA selon le type de véhicules (tourisme ou utilitaire), une part de 15% du produit de cette taxe est versée au budget de l'Etat.

D'autres dispositions ont été prises dans le cadre de cette loi, notamment celles relatives à l'institution d'un programme de conformité fiscale volontaire<sup>1</sup>. Ce dernier, consiste à attirer les fonds de l'informel vers la sphère formelle et ce, par le dépôt des fonds auprès des banques contre une taxe forfaitaire libératoire d'un taux de 7% du capital déposé<sup>2</sup>.

Et Afin d'encourager l'investissement, la LFC a introduit des dispositions visant à simplifier les procédures de création d'entreprises et d'accès au foncier, mais également des mesures fiscales qui consistent à réduire la TAP à 1% pour les activités de production et à 1,5% pour les activités de BTPH (article 3).

➤ La loi de finances pour 2016, s'est inscrite dans la même vision que la LFC 2015, dans la mesure où cette loi a été promulguée dans pratiquement le même climat économique et financier.

A cet effet, il a été procédé à l'introduction d'une mesure permettant de réviser le taux de la TVA sur le gasoil qui passe de 7% à 17%, mais aussi sur l'électricité et le gaz lorsque ces derniers dépassent un certain seuil. Il a été également, procédé à l'institution d'une taxe sur les produits pétroliers (TPP) ou assimilés, importés ou obtenus en Algérie<sup>3</sup>. Ces mesures ont permis de réaliser un triple objectif, dans la mesure où elles assurent des ressources au Trésor Public, elles limitent le gaspillage de ces produits subventionnés, vu la hausse des prix,

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 15-01 du 23 juillet 2015, portant loi de finances complémentaire pour 2015, article 43.

<sup>2</sup> Instruction Ministérielle n° 02 du 29 juillet 2015 définissant les modalités pratiques de mise en œuvre du programme de Conformité Fiscale Volontaire.

<sup>3</sup> Loi n° 15-18 du 30/12/2015, portant loi de finances pour 2016, article 15.

ce qui incitera les gens à une modération dans la consommation, mais aussi, elles ont limité le mouvement de la contrebande du carburant.

Par ailleurs, il a été prévu aussi, l'ouverture du capital d'entreprises publiques et économiques (EPE) aux opérateurs nationaux résidents à hauteur de 66% et ce, conformément aux dispositions de l'article 66 de LF 2016.

De plus, pour garantir plus de ressources, les montants de la vignette des véhicules ont été revus à la hausse pour toutes les catégories de véhicules, comme énoncés dans les dispositions de l'article 9 de la même loi.

➤ Quant à la loi de finances pour 2017, celle-ci poursuit la même logique que les deux dernières lois de finances où plusieurs taxes et impôts ont été institués pour améliorer le rendement du produit de la fiscalité ordinaire.

A cet effet, on peut citer certaines de ces dispositions dans ce qui suit :

- Impositions des plus values de cession à titre onéreux des immeubles bâtis et non bâtis, à un impôt sur le revenu global (IRG) au taux de 5%, libératoire d'impôt (article 2) ;
- Le taux d'IRG revenu locatif a été réaménagé avec l'augmentation du taux de 7% à 10% libératoire d'impôt, pour la location d'habitation à usage individuelle<sup>1</sup> ;
- L'une des dispositions les plus importantes dans cette loi, c'est le relèvement des droits de timbre pour la délivrance des passeports biométriques, concernant la procédure accélérée dans un délai de cinq jours et ce, contre paiement d'un droit de 25.000 DA, pour le livret de 28 pages et d'un droit de 60.000 DA, pour le livret de 48 pages ;
- Une autre disposition qui a coulé beaucoup d'ancres lors de l'adoption de la loi de finances pour 2017, c'était le relèvement des taux de la TVA. En effet, le taux réduit est passé de 7% à 9%, quant au taux normal est passé de 17% à 19 % et ce, conformément aux dispositions des deux articles 24 et 26 de la présente loi ;
- Il a été également procédé au rehaussement de la Taxe Intérieure de Consommation (TIC) sur certains produits, notamment l'augmentation de cette taxe sur les bananes en passant d'un taux de 20% à 30%<sup>2</sup> ;

<sup>1</sup> Loi n°16-14 du 28/12/2016, portant loi de finances pour 2017, article 05.

<sup>2</sup> Loi n°16-14 du 28/12/2016, Op.Cit. article 28.

▪ Enfin, on termine par les taxes concernant les rechargements prépayées où la taxe est passée de 5% à 7%, la hausse des tarifs des pneus neufs importés ainsi que, l'introduction d'une nouvelle taxe relative à l'efficacité énergétique<sup>1</sup>.

➤ Enfin, d'autres mesures en matières fiscales sont prévues dans le Projet de Loi de Finances (PLF) pour 2018, notamment l'augmentation des prix du carburant avec la hausse de la TPP et aussi le relèvement des taxes relatives aux tabacs et les alcools, ainsi que les produits liés à l'internet et à l'informatique.

### **1.3. Le financement non conventionnel.**

Le recours à ce mode de financement est devenu indispensable dans la conjoncture économique actuelle, où l'Etat se retrouve à un niveau de recette critique, qui nécessite soit le recours à l'endettement extérieur soit à la création monétaire. La solution de l'endettement extérieur a été rejetée dans sa totalité par les pouvoirs publics, d'où ces derniers et travers l'amendement de la loi relative à la monnaie et au crédit ont opté et introduit le financement non conventionnel au profit du Trésor Public.

En effet, le financement non conventionnel est rentré en vigueur le mois d'octobre dernier et ce, conformément aux dispositions de la loi n°17-10 du 11 octobre 2017, qui complète l'ordonnance n°03-11 du 26 août 2003 relative à la monnaie et au crédit. Dans ce sens, le financement non conventionnel consiste à emprunter directement des fonds par le Trésor auprès de la banque centrale, afin de permettre aux pouvoirs publics d'éviter un effondrement de l'économie, et de maintenir la dynamique de croissance<sup>2</sup>.

Autrement dit, la Banque d'Algérie est autorisée à titre exceptionnel et durant une période de 5 ans de prêter directement au Trésor Public et ce, afin de permettre à ce dernier de financer les déficits du budget de l'Etat, de financer la dette publique interne et d'allouer des ressources au Fonds National d'Investissement<sup>3</sup>.

Aussi, ce dispositif est mis en oeuvre pour accompagner la réalisation d'un programme de réforme structurelle économique et budgétaire qui vise le rétablissement de la trésorerie de l'Etat d'une part, et l'équilibre de la balance des paiements d'autre part.

---

<sup>1</sup> Pour plus de détail, consulter la Loi n°16-14 du 28/12/2016, portant loi de finances pour 2017, article 70.

<sup>2</sup> Plan d'action du Gouvernement pour la mise en oeuvre du programme du Président de la République, Service du Premier Ministre, Août 2017, P 05.

<sup>3</sup> Article premier de la loi n°17-10 du 11 octobre 2017, qui complète l'ordonnance n°03-11 du 26 août 2003 relative à la monnaie et au crédit

Toutefois, et malgré les avantages que représente ce mode de financement, notamment en matière de disponibilité immédiate de ressources pour financer les projets d'investissement, ce dispositif peut provoquer des effets négatifs sur l'économie nationale. En effet, des tensions inflationnistes peuvent être provoquées, surtout dans le cas où, les fonds ne seront pas destinés au financement de l'investissement. Dans ce sens, et lors du débat de projet d'amendement de la loi relative à la monnaie et au crédit sus citée, ce problème a été soulevé par certains députés, où ils affirment que dans un pays comme l'Algérie, la production même si elle est encouragée, sera destinée au marché interne et non pas à l'exportation, et donc à la consommation ce qui va alimenter l'inflation.

Il est important de signaler, que les taux d'inflation dans notre pays sont déjà conséquents où ils ont atteint des taux de 4,8% en 2015 et 6,4% en 2016<sup>1</sup>. Cette situation peut s'aggraver avec la mise en œuvre du financement non conventionnel, dans la mesure où ce dernier ne sera pas maîtrisable et sans encadrement, notamment en ce qui concerne l'usage de la monnaie qui sera mise en circulation.

Enfin, les pouvoirs publics et les différents responsables des organismes financiers ont tenté de rassurer sur la mise en œuvre de ce dispositif. Dans ce sens, le Vice-gouverneur de la Banque d'Algérie (BA) et devant la commission de finances et du budget de l'Assemblée Populaire et Nationale (APN), a annoncé que les risques inflationnistes de ce financement sont maîtrisables, et selon toujours ce Vice-gouverneur, une explosion de l'inflation est généralement le fruit d'une création monétaire qui n'est pas associée à une croissance réelle du PIB, or le Plan d'action du Gouvernement prévoit une série de mesures budgétaires, qui garantissent un plafonnement des dépenses publiques, une rationalisation des subventions, une croissance soutenue de la fiscalité ordinaire, mais également avec le maintien du financement des investissements, grâce au recours au financement non conventionnel.<sup>2</sup> Ajoutant à cela, un mécanisme de suivi de la mise en œuvre de ce dispositif sera mis en place, par le Trésor et la BA<sup>3</sup>, afin de garantir la bonne gestion de ce financement. Reste à savoir si ce mécanisme ne va pas causer des effets néfastes sur l'économie nationale, une réponse qui nous sera donnée dans les années ou les mois à venir.

---

<sup>1</sup> Office National des Statistiques (ONS).

<sup>2</sup> Algérie Presse Service, Financement non conventionnel : les risques inflationniste sont maîtrisables (la BA), article publié le 26/09/2017. <http://www.aps.dz/economie/63295-financement-non-conventionnel-les-risques-inflationnistes-sont-maitrisables-banque-d-algerie>

<sup>3</sup> Article premier de la loi n°17-10 du 11 octobre 2017, qui complète l'ordonnance n°03-11 du 26 août 2003 relative à la monnaie et au crédit.

## 2. Mesures prises en matière de dépenses.

L'autre composante du budget sur lequel les pouvoirs publics peuvent agir afin de maîtriser et de réduire les déficits budgétaires, c'est les dépenses. Ces dernières ont connu des ajustements importants au cours de ces dernières années.

En effet, les effets de la crise ont poussé les pouvoirs publics à réduire d'une façon ou d'une autre les dépenses publiques. L'une des mesures prises par l'Etat est celle relative au gel des projets non lancés qui a été mise en œuvre en 2015, conformément aux instructions du Premier Ministre. Ce gel concerne tous les projets non lancés dans tous les secteurs et ce, afin de minimiser les crédits et de les orientés vers les projets qui sont en cours de réalisation et en voie d'achèvement. Dans ce sens, les pouvoirs publics ont jugé nécessaire de finaliser et d'achever les projets en cours de réalisation pour les mettre par la suite en service, une chose qui permettra aux citoyens d'en bénéficier. Toutefois, et conformément aux dispositions de l'article 71 de la loi de finances pour 2016, le Ministre des Finances a la prérogative par le biais de décrets d'ajustements, de geler ou d'annuler des crédits et « en cas de détérioration des équilibres généraux » avec l'obligation de présenter au parlement, à la fin de l'exercice, un exposé sur les opérations d'ajustement.

L'autre mesure prise est celle relative au plafonnement des dépenses soit d'équipement ou de fonctionnement. Cette disposition a été mise en œuvre pour la première fois dans notre pays en mois de mai 2016. L'objectif principal de cette mesure est de contrôler et de maîtriser la trésorerie du pays qui a connu ces dernières années des seuils critiques, ce qui a poussé les pouvoirs publics à agir très vite pour faire face à cette situation.

Néanmoins, cette mesure a provoqué des situations d'instance de paiement appelé également « des créances impayées » détenues par les entreprises réalisatrices des différents projets. Cette situation s'est traduite par l'arrêt des travaux de réalisation de certains projets et ce, à cause du non-paiement des montants des travaux réalisés, ce qui a impacté négativement sur certains secteurs, notamment ceux de l'éducation nationale et de la santé.

En outre, et dans la perspective de mieux gérer les dépenses publiques qui permettra par la suite, de maîtriser le déficit budgétaire, une disposition dans la loi de finances pour 2017, stipule que les comptes d'affectation spéciale abritant les programmes quinquennaux entamer depuis les années 2000 sont clôturer à la date du 31/12/2016, et que leur solde est versé au compte du Trésor Public, l'exception d'un montant de **300 Milliards de DA**, qui sera

transféré au nouveau compte d'affectation spéciale intitulé « compte de gestion des opérations d'investissement public inscrites au titre du budget d'équipement de l'Etat »<sup>1</sup>. Ce dernier permettra de gérer les opérations notifiées dans les précédents programmes quinquennaux (opération antérieure au 31/12/2016), ainsi que les nouvelles opérations qui seront inscrites au budget de l'Etat, au titre des dépenses d'équipement. De plus, le financement des opérations d'investissements sera effectué à partir de 2017, dans la limite des crédits de paiement seulement disponibles.

### **3. Le nouveau modèle de croissance économique<sup>2</sup>.**

Face à l'effondrement des prix de pétrole et au rétrécissement des ressources de l'Etat, il a été adopté un nouveau modèle de croissance économique qui a été examiné et approuvé par le Conseil des Ministres le 26 juillet 2016. Ce document retrace les objectifs en matière budgétaire, mais également les perspectives de diversification de l'économie à l'horizon de 2030.

Dans ce sens, et à l'horizon de 2019, il est assigné à la politique budgétaire les objectifs suivants :

- La nécessité de financer les dépenses de fonctionnement essentiellement par les recettes de la fiscalité ordinaire d'où l'intérêt de leur amélioration ;
- La réduction du déficit du Trésor ;
- Le recours au marché financier interne pour mobiliser des ressources additionnelles.

En outre, le nouveau modèle de croissance définit, dans son volet diversification économique, des objectifs cibles devant être atteints sur la période allant de 2020 à 2030. Il est question de :

- une croissance soutenue du PIB hors hydrocarbures de l'ordre de 6,5 %, par an sur la période susmentionnée ;
- diversifier les exportations et assurer la sécurité alimentaire en s'appuyant sur un secteur agricole modernisé ;
- une transition énergétique devant aboutir à une économie d'énergie et une maîtrise de la croissance de la consommation interne de l'énergie.

---

<sup>1</sup> Loi n°16-14 du 28/12/2016, portant loi de finances pour 2017, article 119.

<sup>2</sup> Le nouveau modèle économique (synthèse), Ministère des Finances, juillet 2016.

Pour atteindre ces objectifs, le nouveau modèle de croissance définit des orientations de réformes, à savoir :

➤ des ajustements budgétaires économiquement et socialement fondés, qui devraient rendre plus efficaces les dépenses publiques et assurer un rendement fiscal important tout en encrant le principe de solidarité nationale constitutionnalisé.

➤ Une réforme profonde se rapportant à l'élaboration et la gestion des programmes d'équipement, laquelle vise à réhabiliter les principes de rentabilité et d'efficacité de ces investissements, une réallocation des ressources ciblant les facteurs de croissance endogène, mais également le recours au partenariat public-privé comme moyen de financement et ce, dans un cadre législatif transparent.

A l'issue de ce chapitre, nous pouvons dire que la politique budgétaire expansionniste adoptée par les pouvoirs publics depuis les années 2000, n'a pas pu réaliser les objectifs attendus de cette politique, notamment avec la hausse des cours du pétrole sur le marché mondial durant cette période, où notre pays s'est retrouvé avec une aisance financière importante, et qui n'a pas utilisé d'une manière rationnelle et efficace. Cette situation a provoqué le creusement du déficit budgétaire, résultant de l'accroissement de dépenses publiques.

Ce déficit a consommé par la suite les fonds réservés par les pouvoirs publics provenant de la fiscalité pétrolière dans le FRR, ce qui a mis les pouvoirs publics dans une situation critique après la crise de 2014. Cette crise nous a rappelé de la nécessité de procéder à des réformes de base de notre politique budgétaire et de procéder à l'assainissement de nos finances publiques, qui sont devenues insoutenables suite aux effets néfastes de retournement des marchés pétroliers.

En effet, la crise financière de 2014 a poussé les pouvoirs publics à se pencher sur d'autres alternatives de mobilisation de ressources, et de prendre des mesures et des dispositions pour faire sortir notre économie de la dépendance aux hydrocarbures, et de réduire les dépenses qui peuvent être considéré comme la cause principale des déficits budgétaires.

Enfin, il est important de signaler les efforts que l'Etat est en train d'accomplir en matière budgétaire depuis 2015, néanmoins, des réformes structurelles de notre politique budgétaire doivent être engagées pour aller au-delà des ressources pétrolières, qui nous permettront de réaliser les différents objectifs économiques tracés par les pouvoirs publics.



# Conclusion générale

Le déficit budgétaire constitue un enjeu majeur pour chaque Etat, étant donné que cet indicateur influence d'une façon substantielle l'activité économique. Cette dernière et selon certains économistes, notamment les Keynésiens, peut être relancée en période de récession par l'accroissement des dépenses publiques engendrant par la suite un déficit. Celui-ci et selon d'autres économistes à l'instar des libéraux, c'est un élément neutre dans la sphère économique, vu que le budget de l'Etat doit être établi en équilibre.

Aussi, la règle d'équilibre budgétaire non respectée dans la majorité des Etats provoque des déséquilibres au niveau des budgets, ces déséquilibres qui sont dans la plupart des cas déficitaires, nécessitent des fonds pour les financer. Dans ce sens, les pouvoirs publics disposent de deux instruments pour financer ces déficits, en effet, la fiscalité représentée par l'impôt constitue le mode de financement par excellence, vu qu'elle ne compromet pas la dépendance des Etats, mais son utilisation d'une manière excessive, peut provoquer de forte pression fiscale et des effets pervers sur les contribuables. Quant à l'autre instrument de financement, à savoir l'emprunt, l'Etat peut recourir à ce dernier pour combler le déficit en matière de recette, résultant de l'incapacité des produits provenant de la fiscalité à financer le déficit budgétaire d'une part, et d'autre part le financement de l'investissement productif qui aura un impact positif sur la croissance. Néanmoins, ce deuxième mode de financement, peut provoquer des effets néfastes pour les Etats, dans la mesure où il n'est pas utilisé avec précaution et sans intempérance.

Toutefois, et avant d'entamer le processus de financement du déficit budgétaire, ce dernier pourra se maîtriser à travers une soutenabilité et un ajustement efficace du budget, notamment, la partie dépense de ce dernier. Dans ce cadre, les Etats doivent s'assurer de l'existence de fonds pour faire face à une éventuelle dette, qui pourra être détectée sur la base des prévisions budgétaires à moyen terme. De plus, pour éviter les déficits excessifs, des règles budgétaires ont été mises en place par les différents Etats, mais aussi il existe des traités internationaux qui régissent certaines zones dans le monde et ce, par l'instauration de règles et des critères que chaque membre doit respecter. On note à titre d'exemple, le Traité de Maastricht, qui fixe un seuil pour le déficit et la dette et qui sont respectivement 3% et 60% du PIB. Il est à préciser que le respect de ces règles, sans une bonne gouvernance et une performance des politiques économiques et budgétaires, ne pourra pas donner des résultats positifs du moins, ceux attendus d'une politique budgétaire.

Dans ce sens, et à travers l'étude menée par ce travail qui s'est focalisée sur le cas de l'Algérie en étudiant et analysant la problématique du déficit budgétaire en matière de sa maîtrise et de son financement, durant la période allant de 2005 à 2016, nous pouvons conclure et dire, que l'Algérie a connu une période de faste en terme de ressources et ce, grâce la rente pétrolière depuis les années 2000. Cette situation a permis pour l'Algérie d'engager de vastes programmes d'investissement pour relancer dans un premier temps, la croissance économique qui a connu une récession durant les années quatre-vingt-dix, et dans un second temps, de consolider cette croissance à long terme. De plus, cette situation a permis pour l'Algérie de sécuriser ces finances publiques de la volatilité des prix du pétrole sur le marché mondial et ce, par la création du FRR pour abriter le différentiel de la fiscalité pétrolière budgétisée et celle réellement recouvrée. Ce fonds constitue une réserve pour l'Etat, au quelle peut recourir en cas de détérioration des cours du pétrole.

Cependant, la situation d'aisance financière a pris fin suite à la chute drastique des prix du pétrole sur le marché mondial en juin 2014, ce qui a été un choc inattendu pour les pouvoirs publics algériens, qui se sont retrouvés devant une situation critique en matière de ressources depuis cette date. Ainsi, et malgré ce qui a été réalisé durant la période d'abondance financière, les résultats attendus des vastes programmes lancés par l'Etat n'ont pas été à la hauteur des fonds engagés par ce dernier.

En effet, les pouvoirs publics n'ont pas su profiter de la conjoncture favorable du pétrole pour diversifier l'économie nationale et d'orienter certaines ressources vers des secteurs productifs, permettant par la suite à notre pays de sortir de la rente pétrolière. De plus, les déficits budgétaires durant la période allant de 2005 à 2016 ont atteint des niveaux important, notamment celui enregistré en 2011, avec un taux de 16,90 % du PIB et en 2012 avec un taux de 20% du PIB<sup>1</sup>. De cela nous pouvons infirmer notre première hypothèse posée en introduction.

Ces déficits ont été financés dans la majorité des cas par les disponibilités du FRR, ces dernières ont commencé a se rétréci depuis 2013, mais encore plus avec l'arrivée de la crise financière de 2014, où ces disponibilités ont atteint leur seuil minimum prévu par la réglementation en fin 2016.

Ainsi, la crise amorcée depuis 2014 a impacté négativement notre économie. Cette situation se résume, par le recul des réserves de change depuis 2015, où ces dernières

---

<sup>1</sup> Les principaux indicateurs de l'économie Algérienne entre 2000 et 2016, Direction Générale du Trésor.

s'élèvent à **143 Milliards de dollars**, contre **195 Milliards de dollars** en 2014<sup>1</sup>, avant de connaître un fléchissement suite la persistante baisse des cours du pétrole conjuguée à la lourde facture des importations. Le montant de ses réserves s'est établi à **102,4 Milliards de dollars** en fin septembre 2017, et selon les prévisions déclarées par le ministre des finances, ces réserves vont reculer à **97 Milliards de dollars** en fin décembre 2017 et à **85,2 Milliards de dollars** en fin 2018<sup>2</sup>.

Les autres indicateurs macroéconomiques ont été également touchés par la crise, et c'était le cas du solde de la balance commerciale qui a enregistré en 2015, son premier déficit après dix-huit années d'excédent. Elle s'est soldée par un déficit de **17,03 Milliards de dollars** en 2015, **17,84 Milliards de dollars** en 2016 et un solde déficitaire d'un montant de **7,3 Milliards de dollars** jusqu'à mois d'août 2017<sup>3</sup>. Quant à l'inflation, celle-ci a connu des taux de 2,9 % en 2014, 4,8% en 2015 et 6,4% en 2016<sup>4</sup>. De ces conséquences négatives sur l'économie algérienne, il en découle que la 2<sup>ème</sup> hypothèse relative aux répercussions de la chute des prix du pétrole depuis 2014 est confirmée.

Devant cette situation critique, les pouvoirs publics ont été contraints d'agir trop vite pour essayer de la redresser. En effet, de diverses mesures et dispositions ont été prises depuis la loi de finances complémentaire pour 2015, dans l'optique de diversifier les sources de financement et de combler le déficit budgétaire. Dans ce sens, il a été procédé au lancement de l'emprunt national pour la croissance économique en 2016, comme une alternative de financement du déficit.

D'autres dispositions ont été adoptées, notamment celles relatives à la fiscalité et ce, dans le souci de renflouer les caisses de l'Etat et de financer le déficit, vu que les pouvoirs publics ont rejeté dans la totalité l'idée de recourir à l'endettement extérieur pour le financer. En effet, des relèvements des taxes existantes et l'instauration de nouvelles taxes et impôts ont été opérés durant les trois dernières années, mais également le recours au financement non conventionnel adopté récemment par les pouvoirs publics.

Quant en matière de dépenses, les pouvoirs publics ont procédé au gel des projets non lancés en 2015, le gel des recrutements au niveau des administrations publiques. Aussi, ils ont

---

<sup>1</sup> <http://www.aps.dz/economie/43186-les-r%C3%A9serves-de-change-en-baisse-%C3%A0-106,9-milliards-de-dollars-sellal>

<sup>2</sup> Tous sur l'Algérie (TSA), réserves de changes : 102,4 Milliards de dollars à fin septembre 2017, article publié le 12/11/2017.

<sup>3</sup> Balance commercial, Conseil National de l'Information Statistique (CNIS), Site Ministère des Finances.

<sup>4</sup> les principaux indicateurs de l'économie algérienne 2000-2016 Office Nationale des Statistique,.

instauré le plafonnement des dépenses en 2016, pour mieux maîtriser la trésorerie, malgré que cette mesure a provoqué le phénomène des créances impayées dû au non-paiement des engagements de l'Etat vis-à-vis des entreprises réalisatrices. Ces constats peuvent nous confirmer plus au moins la 3<sup>ème</sup> hypothèse formulée dans l'introduction générale de ce présente mémoire, relative à la maîtrise et au financement du déficit budgétaire après la crise de 2014.

Enfin, toutes ces mesures et dispositions appliquées par l'Etat ont permis certes de minimiser les dégâts, mais ça reste très insuffisant vu l'ampleur des dépenses publiques auxquelles l'Etat doit faire face, ainsi que les contraintes rencontrées lors d'exécution des nouvelles dispositions mises en œuvres par les pouvoirs publics, où ces derniers se retrouvent confrontés à des enjeux majeurs tels que, l'assainissement des finances publiques et la diversification des sources de financement du budget, l'indépendance vis-à-vis des hydrocarbures et le maintien du cap de la croissance.

Dans cette optique, des réformes budgétaires doivent s'entreprendre pour redresser les finances publiques et de continuer dans la démarche préconisée par les pouvoirs publics depuis l'arrivée de la crise. En effet, il faut se pencher sur un certain nombre de questions, notamment celle relative à la réforme de la gestion de la dépense publique, la répartition équitable des transferts sociaux au bénéfice de la population ainsi que la restauration à moyen terme de l'équilibre du budget de l'Etat<sup>1</sup>.

A ce titre, et afin de réaliser ces objectifs, l'Etat doit revoir sa gestion budgétaire et ce, à travers l'instauration d'une gestion pluriannuelle du budget de l'Etat, une réforme de l'administration fiscale pour améliorer les recouvrements des impôts donc les ressources, une réforme de la politique des subventions publiques et enfin, une rationalisation des dépenses publiques en imitant les dépenses de fonctionnement au maximum, au niveau des recettes de la fiscalité ordinaire uniquement.

---

<sup>1</sup> Plan d'action du gouvernement pour la mise en œuvre du programme du Président de la République, services du premier Ministre, août 2017, P05.



# Bibliographie

## Références bibliographiques

### Ouvrages:

- ARTHUIS.J, « SOS finances publiques : Osons les vraies réformes ! », Calmann-Lévy, Paris, 2011.
- BARRERE. A, « Théorie économique et impulsion keynésienne », édition Dalloz, Paris, 1952.
- BOUTHEVILLAIN.C. DUFRENOT.G. FROUTE. PH. PAUL. L, « les politiques budgétaires dans la crise », édition De Boeck, 1<sup>ère</sup> édition, Louvain-la-Neuve, 2013.
- BOUVIER. M. ESCLASSAN. M.C. LASSALE. J.P « Finances Publiques ». édition LESTENSO, Paris, 2010
- BRADLEY. X. DESCAMPS. C, « Monnaie, banque, financement », édition Dalloz, Paris, 2005.
- DANIEL. J.M « 8 leçons d'histoire économique, croissance, crise financière, réforme fiscale, dépenses publiques », édition Odile Jacobe, Paris, 2012.
- FRANÇOIS.D. J. Buisson « Finances publiques, budget et pouvoir financier », 13<sup>ème</sup> édition, édition ECONOMICA, Paris, 2001.
- FRANÇOIS.D. J. Buisson « Finances publiques, budget et pouvoir financier », édition Dalloz, paris, 2001.
- GILLIS. M. PERKINS. H. ROEMER.M. SNODGRASS. R, « économie du développement », édition de boeck 2<sup>ème</sup> édition, Louvain-la-Neuve, 2007.
- GOUIFFES. P.F, « L'âge d'or des déficits », la documentation française, paris, 2013.
- GOUSSEAU. J.L « les emprunts et la dette des collectivités locales », édition Economica, Paris, 1997.
- GREFFE.X, « politiques économiques programmes instruments perspective », édition Economica, Paris, 1987.
- HIMBER. J.F, « Les valeurs du Trésor : du franc à l'Euro », édition Economica, Paris, 1998.
- LANDAIS.B, « leçons de politique budgétaire », édition De Boeck, Paris, 1998.
- LEROY.M, « L'impôt, l'Etat et la société », édition Economica, Paris, 2010.
- LOIC. L, « finances publiques », édition CUJAS, 4<sup>ème</sup> édition, Paris, 1992.
- LLAU. P, « équilibre budgétaire et déficits publics en Europe », édition ECONOMICA, Paris, 2000.

- MBUMA Nazuzi, « la production de l'Etat et les modèle de gestion des services », édition Hater, Paris, 2008.
- MUZELLEC. R « finances publiques » 14<sup>ème</sup> édition, éditions DALLOZ, 2006.
- SAMUELSON. P.A.NORDDAUSN.W.D, “Economie”, édition Economica, Paris, 2005.
- SCWENGLER. B, « les règles budgétaire, un frein à l'endettement ? », édition De Boeck, Louvain-la-Neuve, 2014.
- SINE. A, « l'ordre budgétaire, l'économie politique des dépenses de l'Etat », édition Economica, Paris, 2006, P03.
- TALLINEAU. L, « l'équilibre budgétaire », édition Economica, Paris, 1994.

### **Textes législatifs et réglementaires :**

- La loi N° 90-21 du 15 août 1990, modifiée et complétée, relative à la comptabilité publique.
- Loi n° 2000-02 du 27 juin 2000, portant Loi de Finances Complémentaire 2000.
- Loi N° 03-22 du 28 décembre 2003 portant Loi de Finances pour 2004.
- Loi n° 15-18 du 30 décembre 2015, portant loi de finances pour 2016.
- Loi n°16-14 du 28 décembre 2016 portant loi de finances pour 2017.
- La loi n°17-10 du 11 octobre 2017, qui complète l'ordonnance n°03-11 du 26 août 2003 relative à la monnaie et au crédit.
- Ordonnance N° 06-04 du 14 juillet 2006, portant Loi de Finance Complémentaire pour 2006.
- Ordonnance n° 15-01 du 23 juillet 2015, portant loi de finances complémentaire pour 2015, article 43.
- Instruction Ministérielle n° 02 du 29 juillet 2015 définissant les modalités pratiques de mise en œuvre du programme de Conformité Fiscale Volontaire.
- Arrêté du 03/05/2016 modifiant et complétant l'arrêté N° 21 du 28/03/2016.
- Arrêté ministériel n°21 du 28 mars 2016.

### **Rapports, articles et Revus :**

- AJILI. W, « La gestion de la dette publique selon les approches -économique, institutionnelle et financière : Application \_a une petite à économie en développement, la Tunisie. »Economies et finances. Université Paris Dauphine - Paris IX, 2007.
- Algérie Presse Service, Financement non conventionnel : les risques inflationniste sont maîtrisables (la BA), article publié le 26/09/2017.

- ALLEGRE. G. PLANE. M, « Réformes fiscales », OFCE, 2012.
- DANIEL. J. DAVIS. J. FOUAD.M. VAN RIJKEGHEM. C, « l’Ajustement budgétaire comme instrument de stabilité et de croissance », FMI, 2006.
- Eugénie GOUDMAND, « Emprunt : source exclusive des finances publiques ? », cours de finances publiques approfondies, Université de Lille, France, année 2016/2017.
- GOUDMAND. E « Emprunt : source exclusive des finances publiques ? », cours de finances publiques approfondies, Université de Lille, France, année 2016/2017.
- HADDOUCHE. H, Politique budgétaire et croissance économique, le quotidien liberté du 22 février 2010.
- J. M. DANIEL, « Richard MUSGRAVE et les fonctions économiques de l’Etat », la Revue du Trésor, n° 01, 2008.
- OCDE, « Les avantages des prévisions budgétaires à long terme », l’Observateur de l’OCDE, novembre, 2009.
- OCDE 2012, « Inégalités de revenus et croissance : le rôle des impôts et des transferts », OCDE Département des Affaires Économiques, Note de politique économique, n° 9, janvier 2012.
- OFCE, Département analyse et prévision, 2012, « Qui sème la restriction récolte la récession », Revue de l’OFCE – Prévisions, n° 123.
- OCDE (2013), « Peut-on mettre en œuvre un assainissement budgétaire favorable à la croissance et à l’équité ? », Note de politique économique N. 20 du Département des affaires économiques de l’OCDE, juillet 2013.
- Plan d’action du Gouvernement pour la mise en œuvre du programme du Président de la République, Service du Premier Ministre, Août 2017.
- POMMIER. G, « Le principe d’équilibre des finances publiques ; analyse comparative en Europe », Institut d’Etudes Politiques de Strasbourg, 2012/2013.
- République Française, « Rapport sur la dépense publique et son évolution », 2009.

### **Cours et autres documents :**

- BISSAAD Ali, enseignant à l’institut d’économie douanière et fiscale, cours de finances publiques, Institut d’Economie Douanière et Fiscale, 2014.
- Cours de droit fiscal, A. SADOUDI, enseignant à l’Institut d’Economie Douanière et Fiscale, 2015

- GAS Abdelhamid, enseignant à l'institut d'économie douanière et fiscale, cours sur les finances publiques, Institut d'Economie Douanière et Fiscale 2013, P 20.
- In dictionnaire encyclopédique de finances publiques, Dir PHILIP (L.), Economica, 1991, Tome1.
- Balance commercial, Conseil National de l'Information Statistique (CNIS), Site Ministère des Finances.
- Le nouveau modèle économique (synthèse), Ministère des Finances, juillet 2016.
- Les principaux indicateurs de l'économie Algérienne entre 2000 et 2016, Direction Générale du Trésor.
- Manuel de contrôle des dépenses engagées, Ministère des Finances, Direction Générale du Budget, Alger, décembre 2007.
- Office National des Statistiques (ONS).
- Vocabulaire juridico-budgétaire, ministère des finances, direction générale du budget, Direction de la Réglementation Budgétaire et du Contrôle Préalable de la Dépense, 2013.

#### **Sites internet :**

- [www.fallaitpasfairedudroit.fr](http://www.fallaitpasfairedudroit.fr)
- [http://www.mi.public.lu/publications/relation\\_communes/examens\\_materies/ecopol.pdf](http://www.mi.public.lu/publications/relation_communes/examens_materies/ecopol.pdf), p6, 12/09/14.
- [www.mi.public.lu/publications/relation\\_communes/examens\\_materies/ecopol.pdf](http://www.mi.public.lu/publications/relation_communes/examens_materies/ecopol.pdf)
- [http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/approfondissements/politique\\_budgetaire.html](http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/approfondissements/politique_budgetaire.html)
- <http://lemennicier.bwm-mediasoft.com/displayArticle.php?articleId=111>
- <https://www.doc-etudiant.fr/Social/Politique/Cours-Les-fonctions-economiques-et-sociales-de-le'Etat>.
- <https://www.imf.org/fr/News/Articles/2015/09/28/04/54/vcten-commandments-for-fiscal-adjustment-in-advanced-economies>.
- <https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-00194998/document>.
- <https://www.lafinancepourtous.com/decryptages/vie-economique/politiques-economiques/comptes-publics/le-deficit-public/deficit-structurel>.
- <http://www.dgpp-mf.gov.dz/images/stories/PDF/RPLF/RPLF2015.pdf>.



# Table des matières

## *Table des matières*

Remerciements.	
Résumé.	
Sommaire.	
Liste des abréviations.	
Liste des tableaux.	
Listes des figures.	
<b>Introduction générale.....</b>	<b>01</b>
<b>Chapitre I : Cadre conceptuel des finances publiques et de la politique budgétaire.....</b>	<b>05</b>
Section 1 : Evolution des finances publiques et extension du rôle de l'Etat.....	06
1. Définition des finances publiques.....	06
2. Evolution des finances publiques.....	07
2.1. La période de l'Etat gendarme, libéral ou minimal.....	07
2.2. La période interventionniste.....	08
2.3. La période moderne.....	09
3. Les grandes fonctions de l'Etat.....	09
3.1. La fonction d'allocation des ressources.....	10
3.2. La fonction de redistribution.....	10
3.3. La fonction de stabilisation ou de régulation économique.....	11
Section 2 : Présentation générale du budget.....	11
1. Définition et composantes du budget.....	11
1.1. Définition du budget.....	12
1.2. Les composantes du budget.....	12
2. Les principes budgétaires.....	13
2.1. Le principe d'annualité budgétaire.....	14
2.2. Le principe d'unité budgétaire.....	14
2.3. Le principe de spécialité.....	14
2.4. Le principe de l'universalité.....	15
2.5. Le principe de l'équilibre budgétaire.....	15
3. l'élaboration et l'exécution du budget.....	16
3.1. préparation et élaboration du budget.....	16
3.2. Exécution du budget.....	17
Section 3 : La politique budgétaire et ses effets.....	18
1. Définition et objectifs de la politique budgétaire.....	19
1.1. Définition de la politique budgétaire.....	19
1.2. Objectifs de la politique budgétaire.....	19
2. Les effets positifs de la politique budgétaire.....	22
2.1. Le multiplicateur budgétaire.....	22
2.2. Effet stabilisateur.....	23
2.3. Impact de la politique budgétaire sur la croissance à long terme.....	24
3. Les effets négatifs de la politique budgétaire.....	25

<b>Chapitre II : La gestion du déficit budgétaire.....</b>	<b>28</b>
Section 1 : Généralités sur le déficit budgétaire.....	29
1. Définition et aperçu théorique sur le déficit budgétaire.....	29
1.1. Définition du déficit budgétaire.....	29
1.2. Aperçu théorique du déficit budgétaire.....	29
a. La théorie libérale et la règle d'or budgétaire.....	30
b. La théorie keynésienne.....	30
2. Les différents types du déséquilibre budgétaire.....	31
2.1. Le déficit structurel.....	31
2.2. Le déficit conjoncturel.....	32
2.3. Le déficit systématique.....	32
2.4. Le déficit primaire et déficit effectif.....	32
2.5. Le déficit budgétaire et déficit public.....	33
2.6. L'impasse budgétaire.....	33
3. Les causes du déficit budgétaire.....	33
3.1. Le volume des dépenses publiques.....	33
3.2. Insuffisance des recettes publiques.....	34
Section 2 : La maîtrise du déficit budgétaire.....	35
1. Définition et indicateurs de la soutenabilité budgétaire.....	35
1.1. Définition de la soutenabilité budgétaire.....	35
1.2. Les indicateurs de soutenabilité budgétaire.....	35
1.3. Intérêts et limites des indicateurs de soutenabilité budgétaire.....	37
2. Instruments d'ajustement budgétaire.....	38
3. Le cadre institutionnel relatif aux restrictions internationales en matière budgétaire.....	40
3.1. Le Traité de Maastricht.....	41
3.2. Le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC).....	42
Section 3 : Les sources de financement du déficit budgétaire.....	44
1. La fiscalité : un moyen de financer le déficit budgétaire.....	44
1.1. Définition et fonction de l'impôt.....	44
a. Définition de l'impôt.....	44
b. Les missions principales de l'impôt.....	45
1.2. méthodes applicables par l'Etat pour augmenter les recettes fiscales.....	46
a. Création de nouveaux impôts.....	46
b. La hausse des taux d'imposition.....	47
1.3. Les effets économiques du financement du déficit budgétaire par l'impôt.....	47
1.4. Réussir une bonne politique fiscale.....	49
2. Le financement par l'emprunt.....	51
2.1. Définition de l'emprunt.....	51
2.2. La justification du recours à l'emprunt.....	52
a. La justification économique.....	52
b. La justification financière.....	53
c. La justification politique.....	53
2.3. Les différentes formes d'emprunt.....	53
a. L'emprunt intérieur.....	53
b. L'emprunt extérieur.....	54
2.4. Les effets négatifs du recours à l'emprunt.....	54
a. Effet d'éviction.....	55
b. Effet boule de neige.....	55
c. La dépendance à l'international.....	55

<b>Chapitre III : Etude et analyse de l'évolution du déficit budgétaire en Algérie entre 2005</b> .....	<b>57</b>
Section 01 : Contexte économique et situation des finances publiques entre 2005 et 2016....	58
1. Le budget général de l'Etat entre 2005 et 2016 .....	58
2. Analyse des recettes budgétaires algériennes entre 2005 et 2016.....	61
2.1. Les recettes ordinaires.....	61
2.2. Les recettes pétrolières (fiscalité pétrolière).....	61
3. Analyse des dépenses budgétaires entre 2005 et 2016.....	63
Section 02 : Evolution et financement du déficit budgétaire Algérien entre 2005 et 2016.....	66
1. Evolution du déficit budgétaire en Algérie entre 2005 et 2016.....	66
2. Le financement du déficit budgétaire.....	69
2.1. Les lignes de financement du déficit budgétaire .....	69
2.2. Analyse du Fonds de Régulation des Recettes (FRR).....	72
3. Impact de l'évolution des dépenses d'équipement sur la croissance (PIB).....	75
Section 03 : Mesures prises par les pouvoirs publics pour maîtriser le déficit budgétaire dans la conjoncture actuelle.....	78
1. Mesures prises en matière de recettes.....	79
1.1. L'emprunt national pour la croissance économique.....	79
1.2. Les mesures prises dans le cadre de lois de finances.....	80
1.3. Le financement non conventionnel.....	83
2. Mesures prises en matière de dépenses.....	85
3. Le nouveau modèle de croissance économique.....	86
<b>Conclusion générale.....</b>	<b>89</b>
<b>Bibliographie.</b>	
<b>Table des matières.</b>	