

Comment le volume et la composition des dépenses publiques influent sur la croissance économique ? .

conclusions d'une étude sur l'économie algérienne

**BEGGA
Chérif ***

Introduction

Les dépenses publiques jouent un rôle critique dans le développement. Elles permettent aux pouvoirs publics de préserver et renforcer l'identité nationale, de mettre en place les infrastructures nécessaires au développement, d'influer à la fois sur la croissance économique et sur la répartition de ses fruits, et d'assurer des services sociaux répondant aux besoins fondamentaux de la population. Cependant, une augmentation rapide des dépenses publiques non accompagnée d'un accroissement parallèle des recettes intérieures a provoqué une crise budgétaire dans un grand nombre de pays en développement et notamment en Algérie.

Le présent papier traite des trois points suivants :

- Structure et tendances des dépenses publiques algériennes ;
- Les effets des dépenses publiques sur la croissance économique ;
- Les réformes nécessaires pour l'ajustement des dépenses publiques en Algérie.

I- Structure et Tendance des Dépenses Publiques

Quoique les budgets classiques connaissent une croissance continue, leur montant restait toujours faible. Cette situation s'explique par les fonctions très limitées de l'Etat classique.

La théorie libérale classique, avait pour principe fondamental, de limiter au maximum, les activités de l'Etat et de les maintenir dans les tâches traditionnelles (défense, sécurité, justice et affaires extérieures).

Le reste de l'activité économique était réservé à l'initiative privée. Le but des finances publiques était alors, de fournir à l'Etat les ressources nécessaires pour couvrir les frais que nécessitent les tâches classiques.

Les dépenses publiques étaient alors faibles, ne dépassaient pas les 10% du volume de l'économie nationale.

Depuis la seconde guerre mondiale, de nombreux économistes voient dans l'expansion du rôle du secteur public une composante naturelle, voir indispensable, du développement.

Selon ce que l'on peut appeler (la théorie de l'intérêt public) les pouvoirs publics doivent intervenir pour favoriser le développement : si les agents privés sont livrés à eux-mêmes, selon cette doctrine, efficacité économique, croissance, stabilité macro-économique et recul de la pauvreté sont autant d'objectifs irréalisables.

De ce point de vue, aussi le marché libre conduit à une production insuffisante de biens publics comme la défense, l'ordre, l'enseignement, les soins de santé et le transport. Selon la théorie de l'intérêt public, les pouvoirs publics doivent suppléer aux défaillances du marché par la fourniture publique de biens et de services, par leur épargne et leurs investissements et par la voie de la fiscalité, des subventions et des réglementations.

En URSS, les dépenses publiques étaient estimées à 5 milliards de rouble en 1914 ⁽¹⁾ et elles s'élèvent à 56 milliards en 1988.

En France, elles étaient de 54 milliards de francs anciens en 1984, elles ont atteint 67 milliards en 1988 ⁽²⁾. Dans les pays sous-développés, le sous-équipement matériel et social, la faiblesse des taux d'épargne et d'investissement, la nécessité de recourir à des financements extérieurs concessionnels pour la réalisation de projets publics expliquent l'expansion rapide des finances publiques dans l'optique de l'intérêt public.

En Algérie, également, les dépenses de l'Etat ont connu, depuis l'indépendance, une évolution considérable comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 1 : Evolution des dépenses publiques algérienne de 1964 à 1987.
(unité DA)

Dépense	1964	1974	1984	1987
Dépenses définitives	2 632 193	14 173 000	105 735 000	108 000 000
Dépense temporaires		11 308 000	55 395 000	4 300 000
Dépenses totales	2 632 193	25 481 000	161 130 000	151 000 000

SOURCE : B.Y Chaouche.

Il est utile de signaler l'évolution rapide des montants colossaux des dépenses publiques algériennes. Cette évolution est due principalement aux facteurs mentionnés ci-dessous :

- 1) La plus-value dégagée des investissements pétroliers à partir de 1970 ;
- 2) Les dettes extérieures cumulées au fil des années précédentes ;
- 3) La priorité accordée au secteur public dans la stratégie du développement ;

(1) (2) Banque Mondiale. « rapport sur le développement dans le monde 1988, p : 52

- 4) L'évolution rapide du taux démographique de la population algérienne ;
- 5) Le choix industriel algérien créateur d'un nouveau mode de consommation accompagné de nouveaux besoins, nécessitant beaucoup de dépenses (voir système de logement (HLM), mode d'habillement, repas amélioré, meubles, voitures de luxe, loisirs...).

II- Les dépenses publiques contribuent-elles à la croissance ?

Pour certains spécialistes, toutes les dépenses de l'Etat- qu'il s'agisse de dépenses de fonctionnement ou de dépenses d'équipement-ont un effet néfaste sur la croissance. Même les partisans de la théorie de l'intérêt public reconnaissent que l'augmentation des dépenses publiques peut parfois être excessive.

Ils partent du principe que la centralisation de la prise de décision, l'absence de motivation basée sur le profit et le manque de concurrence (qui caractérise les opérations des administrations) rendent toujours la production de l'appareil de l'Etat moins efficiente que celle du secteur privé. Par conséquent, toute augmentation des dépenses publiques se traduira par un ralentissement de la croissance de l'économie dans son ensemble. DENISON⁽¹⁾ dans son model de croissance insiste beaucoup sur les ressources de production qui sont : l'augmentation du capital physique, la croissance du capital humain, le progrès technologique et l'utilisation optimale des ressources.

En se basant sur ce schéma pour la quantification comptable de la croissance on peut aisément déterminer dans quelle mesure les dépenses publiques peuvent influer sur chacun des éléments de cette équation de base de la croissance.

L'effet le plus manifeste, que l'analyse économique souligne aussi le plus, c'est la contribution des dépenses d'investissement de l'Etat au capital physique du pays. Il faut toutefois souligner que cet effet positif ne se fera sentir que si ce capital est employé de façon productive et que s'il y a accroissement net du capital physique.

En Algérie et à partir de la fin des années 1980, l'expansion du secteur public a créé un état de stress. Tous les indicateurs économiques étaient au rouge vif : chute de la production des entreprises publiques, déficit de la balance commerciale, déficit budgétaire, réserves nettes négatives, quant à l'inflation, elle a dépassé le seuil maximal.

La flambée des prix, liée à la spéculation et la pénurie des produits alimentaires essentiels, a provoqué une baisse de 60% du pouvoir d'achat de la population. Le SMIG ne couvre que 1/15 du panier de la ménagère.

C'est le secteur industriel, largement dépendant des biens de production importés, qui a été le plus gravement touché par le manque de disponibilités en

⁽¹⁾ J.Diamond. «les dépenses publiques et la croissance » Finances et développement, décembre 1990, p. 34

devises et par la baisse de consommation. Il en résulte un chômage croissant mais dans le taux est difficile à évaluer étant donnée l'importance du secteur dit «informel» de l'économie qui absorbe une grande partie de la main d'œuvre flottante.

Tableau n°2 : Le déséquilibre budgétaire entre 1984 et 1990.
(unité DA)

Année	1984	1985	1987	1990
Recettes définitives	105 782 000	113 000 000	96 000 000	93 00 000
Dépenses définitives	105 735 000	116 486 370	108 000 000	121 000 000
Excédent ou déficit	47 000	3 486 770	12 000 000	28 000 000

Source / B.Y. Chaouche OP, CIT

Le déficit cumulé n'a pas permis à l'Etat d'engager une politique d'investissement. La réduction drastique des subventions sur les produits de base et les services, aussi que la diminution de certaines prestations familiales ont poussé les autorités algériennes à demander une assistance des institutions financières internationales pour pouvoir faire face à une telle situation.

En effet les conditions de négociation du F.M.I., principal partenaire financier de l'Algérie, n'excluent pas le gèle des revenus (salaires), l'assainissement des entreprises publiques et le freinage de la croissance débridée des budgets sociaux (le paiement des prestations de consultation médicale et d'hospitalisation, évolution rapide du montant du loyer). Cette nouvelle politique économique découle de la théorie de l'intérêt privé qui essaye de limiter le rôle et l'intervention du secteur public d'une part et d'alléger le déficit des dépenses publiques d'autre part.

Si les mesures correctionnelles concernant l'assainissement des entreprises publiques ont permis d'ajuster ou redresser un certain nombre d'entreprises travaillant dans le secteur des hydrocarbures selon le critère de la rentabilité financière il n'en va pas de même pour le coté social. Avec toute franchise c'est la survie de certains secteurs stratégiques et les fondements de la protection sociale qui sont en cause.

III- Reforme et Ajustement

Pour arriver à réduire le déficit budgétaire, il est utile d'élaborer une politique d'austérité qui se base principalement sur les priorités en matière de dépenses.

Deux points essentiels peuvent être traiter :

- Priorités à assigner aux dépenses publiques ;

- Efficacité du système de contrôle des dépenses publiques ;

A) Priorités à assigner aux dépenses publiques

L'Etat doit, s'il veut contrôler et maîtriser le niveau total des dépenses et les répartir efficacement, fixer des priorités qui devraient être fondées sur deux considérations :

- Il faut tout d'abord déterminer les cas où une intervention publique s'impose et, inversement, ceux où l'on pourra obtenir des résultats équivalents en se remettant au marché.

- Il faut déterminer les moyens qui permettront d'utiliser avec le maximum d'efficacité, dans les secteurs nécessitant une intervention publique.

La théorie économique indique tout comme l'expérience pratique, que les pouvoirs publics devraient concentrer leurs dépenses sur certains secteurs où leur intervention est nécessaire pour assurer un bon fonctionnement du marché, promouvoir la croissance économique et satisfaire les besoins essentiels de la population. Malheureusement, les critères de rentabilité économique et sociale dans les pays en développement sont souvent négligés, en partie parce que, dans bien des cas, les ministères dépensiers ne disposent pas de moyens nécessaires pour procéder à une évaluation rigoureuse des projets.

D'autres considérations peuvent passer avant le critère de rentabilité, nous citons comme exemple l'influence des groupes d'intérêt ou la pression de la

classe politico-financière, le désir d'entreprendre des projets de prestige, la corruption, ainsi que le taux élevé des dépenses militaires dans la majorité de ces pays (6%)⁽¹⁾ contre (1%) au Japon et au USA.

B) Assurer le bon contrôle des dépenses publiques

Le contrôle de l'Etat sur les finances publiques, qu'il s'exerce a priori ou a posteriori, est parmi le plus ancien car il est à la base de la mise en œuvre des responsabilités.

Le contrôle des finances publiques peut s'exercer de l'extérieur par la voie du parlement, d'une juridiction, d'un organe supérieur, voire par les partis politiques (dans un régime démocratique), les syndicats ou l'opinion dont l'action par la voie de la presse est considérable. Ce contrôle prend souvent des allures politiques dont les manifestations parfois brutales censurent les initiatives gouvernementales. Le contrôle des finances publiques sont aussi sous un deuxième aspect celui que l'administration opère sur les organes placés sous sa tutelle et celui qu'elle s'applique sur elle-même.

⁽¹⁾ Banque Mondiale. « Rapport sur le développement dans le monde » 1988 ; P : 345

Certes une ligne de démarcation n'est pas tracée horizontalement ou verticalement pour séparer par une frontière précise ces deux formes de contrôle qui se combine d'ailleurs dans l'intérêt général de la société.

L'évolution de la notion de contrôle

Le contrôle des finances publiques se dédouble dans sa signification la plus stricte, en un contrôle de la régularité et un contrôle de l'opportunité lesquels ont leur domaine d'application respectif dans l'exécution des dépenses publiques puisque c'est là en définitive que l'intervention du contrôle est la plus forte.

Le domaine propre de la comptabilité publique a été pendant longtemps celui de la seule régularité car l'opportunité appartient à l'ordonnateur seul juge de ses décisions. Pour confirmer cette position la réglementation de la dépense n'ingère pas le financier dans la gestion de l'ordonnateur ou du moins d'une manière très timide. Ainsi en Algérie aucun service de contrôle ne peut se prononcer sur l'opportunité de l'action de l'administration contrôlée. Le législateur algérien déclare M. NOUR ⁽¹⁾ a volontairement cantonné le contrôleur dans un rôle de vérificateur de la régularité budgétaire et comptable de la dépense. « Ainsi on voulut justement que l'appréciation politique de l'engagement d'une dépense échappe au contrôleur financier ⁽¹⁾.

En effet pour être efficace ce contrôle est nécessairement lourd et complexe car pour apprécier l'utilité ou l'intérêt d'une dépense il est nécessaire d'intensifier les vérifications en profondeur, le contrôleur devant apporter la preuve de l'inutilité dont le degré d'appréciation peut varier avec le personnel. Et encore faut-il que le contrôleur soit suffisamment capable de juger l'utilité de l'inutile ce qui suppose souvent outre la sûreté de la technique, un bon sens cartésien. Par conséquent le louable souci de contrôle en raison des nombreuses vérifications et enquêtes qu'il réclame, entraîne quoique l'on fasse un retard dans l'exécution des opérations financières qui vient s'ajouter au zèle débordant des contrôleurs empressés d'examiner en détail ce qui se fait dans un domaine qui leur est quelque peu interdit. On peut arriver ainsi à conférer aux services de contrôle des pouvoirs abusifs et un rôle excessif au détriment de l'efficacité. L'administration risque alors de devenir un frein de développement du pays. Comme l'explique M.R. Thésauros « l'engagement d'une dépense implique nécessairement une appréciation politique » et de ce fait « en donnant la possibilité au contrôle de juger de l'opportunité d'un engagement, cela équivaldrait à lui permettre d'annuler une décision de l'administrateur qui lui paraîtrait inopportune. Dans ce cas le contrôleur se substituerait au pouvoir politique, ce qui est illogique » ⁽¹⁾. Certes la nécessité du contrôle est évidente

⁽¹⁾ R. Thésauros. « Le contrôleur financier en Algérie », université d'Alger, Faculté de droit et des sciences économiques, 1968.

(1) R. Thésauros. OP CIT ; P :23

cependant il convient de nuancer son application pour donner aux services publics le dynamisme qui leur manque.

En effet en Algérie le contrôle doit conduire l'administration à abaisser le coût de ses services ce qui est d'ailleurs un des moyens les plus sûrs de la politique d'austérité qu'elle poursuit à des degrés divers. En outre l'extension continue du rôle de l'Etat oblige à rechercher le maximum d'efficacité. Le contrôle doit comparer le coût et les résultats obtenus c'est à dire les services rendus, ces informations intéressant au plus haut point le budget qui doit être conçu pour assurer ces rapprochements. Et pour bien faire, aucune décision ne devrait être prise sans tenir compte des conséquences ultérieures qu'un contrôle des données peut mesurer.

Conclusion

Dans les circonstances socio-économiques actuelles, où le revenu national est particulièrement bas, les autorités publiques doivent élaborer des plans d'action économiques et sociaux avec des moyens réduits.

En matière de dépenses publiques, l'exécution budgétaire se trouve soumise à un certain nombre de règles très précises, essentiellement dominées par trois sortes de considérations :

1-des considérations politiques : tout d'abord assurer le respect des prérogatives de l'autorité budgétaire ;

2 -des considérations financières : empêcher tout gaspillage et toute malversation de la part des agents chargés de l'exécution du budget ;

3-des considérations administratives : assurer une bonne gestion des deniers publics.

Références

- M. LOZE. « Les finances de l'Etat » édition la porte, Maroc, 1971
R.THESAUIROS. «le contrôle financier en Algérie » Université d'Alger, 1968.
J.DIAMOND. «les dépenses publiques et la croissance », Finances et développement, décembre 1990
LE MONDE. « Bilan économique et social 1985, 1988,REBOND »
B.Y. CHAOUICHE: « Le budget de l'Etat et des collectivités locales », OPU, Alger, 1990
Banque Mondiale. « Rapport sur le développement dans le monde 1988 », Washington, D.C.
B.HAICHOIR. «dépenses familiales et réformes sociales » Le quotidien El-moudjahid du lundi, 24 Septembre 1990.
M.NOUR «rapport sur les dépenses publiques en Algérie », CAFRAD, S.E.M. III D7, 1985, p : 3.
Lois de finance 1980, 1985, 1988,1990,1992,1994

* Chargé de cours à l'Institut des Sciences Economiques, Université de Setif
