

LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE :

ENTRE INDICATEUR DE GESTION ET ARTIFICE COMPTABLE

Mohammed Seghir MEBARKI

Ancien magistrat à la Cour des comptes, Algérie

RESUME

La formation et la démultiplication des déficits publics, dans le monde contemporain, incitent à poser une problématique fondamentale de la gouvernance des finances publiques : comment faire face à des besoins temporaires de trésorerie et chercher à trouver des ressources suffisantes pour combler le déficit budgétaire ?

Cette contrainte, assez délicate, constitue un enjeu déterminant dans l'explication et l'appréhension de plusieurs facteurs qui lui sont intimement liés, en l'occurrence : l'inflation, la pression fiscale, la dette publique, la création monétaire, la couverture sociale, la croissance économique, etc.

La plupart des États développés connaissent des déficits budgétaires, qui ont eu tendance à s'alourdir depuis la crise de 2008-2009. Dans le cas de l'Union européenne, le traité de Maastricht a prévu, en 1992, que le déficit public des pays membres ne doit pas dépasser 3% du PIB: cette règle est très contraignante à respecter aujourd'hui.

En Algérie, il paraît, sans doute, utile de rappeler que les difficultés budgétaires actuelles trouvent leur origine première dans la trop faible diversification de notre économie et sa trop grande dépendance vis-à-vis des hydrocarbures. Une faiblesse latente qui a été révélée, au grand jour, avec la chute brutale du prix du baril de pétrole, observée depuis le second semestre 2014 qui a vu le solde budgétaire se creuser jusqu'à atteindre 19,27% du PIB.

Sans évolution positive et exceptionnelle des ressources d'hydrocarbures, qui constituent le principal segment de couverture du déficit budgétaire, ou bien une très forte compression des dépenses et, à contrario, une hausse exceptionnelle de la fiscalité ordinaire, le budget de l'Etat se retrouvera dans une impasse qui contraindra les pouvoirs publics à des solutions exceptionnelles, draconiennes, par le recours soit au financement non conventionnel ou bien à l'endettement extérieur.

Entre les deux solutions, sus-évoquées, le choix de la première a été vite adopté. Ainsi, pour financer les déficits prévisionnels pour la période triennale 2019-2021, le Trésor aura à solliciter le financement non conventionnel, appelé également dans un autre jargon, "la planche à billets", pour un montant de 6556 Mrds de DA, accordés par la Banque d'Algérie.

Du point de vue de certains analystes et du FMI, cette mesure risque, entre autres, d'aggraver les déséquilibres et d'accélérer la perte de réserves de changes ; ce qui créera un environnement économique moins propice aux réformes et au développement du secteur privé.

A travers cette modeste étude, on a vu que le solde du déficit budgétaire, qui est une composante essentielle du déficit public, est un indicateur-clé de nature à renseigner périodiquement sur la santé d'une économie, la gestion des finances de l'Etat et la gouvernance publique, en général. A contresens, celui-ci peut être sujet, aussi, à de manipulations comptables pour 'optimiser' les résultats d'un exercice dans des circonstances particulières.

Loin de tous procédés tendancieux, il existe des solutions judicieuses pour chaque contexte budgétaire, à condition que celles-ci fassent l'objet, au préalable, d'études fines et sérieuses de maturation, impliquant des politiques, des experts et des gestionnaires publics.

Dans le cas de notre pays, il est impératif d'aller encore plus loin de la trajectoire tracée dans le nouveau modèle de croissance de 2016, surtout par une réduction tous azimuts du train de vie de l'Etat, afin de préserver la viabilité des finances publiques et favoriser une stabilité macroéconomique forte et durable.

Un équilibre budgétaire durable conduira, de son côté, à l'expansion de l'investissement productif et à l'optimisation de la croissance économique, source de bien-être social et de stabilité institutionnelle de l'Etat et de ses démembrements

MOTS CLES : Déficit budgétaire, indicateur, Solde, gestion budgétaire, PIB, déséquilibre, finances publiques.

La formation et la démultiplication des déficits publics, dans le monde contemporain, associées aux exigences des institutions financières internationales (FMI, Banque mondiale, OCDE...), incitent à poser une problématique fondamentale de la gouvernance des finances publiques, essentiellement liée à la recherche de l'équilibre financier du Trésor. Cette question est à l'origine de l'avènement de moult réflexions théoriques, plus ou moins utiles, et à la mise en œuvre, parfois, de solutions empiriques, non sans conséquences dramatiques sur le système économique, financier et social de chaque pays, particulièrement en crise d'endettement public.

Cette notion d'équilibre financier du Trésor, qui mesure le rapport entre les ressources et les charges publiques, et qui revêt, certes, un usage positif, peut également être synonyme d'une connotation contradictoire, à savoir : le déséquilibre ou le déficit, qui signifie un excédent de charges à compenser par l'une des cinq (05) solutions que nous énonçons, dans le cadre de cet exposé, dont la plus courante est le financement par l'emprunt.

Dans une situation d'un tel déséquilibre, le ministre chargé des finances, habituellement chef de file du Gouvernement, se trouve confronté à une double contrainte : d'une part, faire face à des besoins temporaires de trésorerie, compte tenu des décalages antérieurs, entre le rythme d'exécution entre les dépenses et les recettes, et d'autre part, chercher à trouver des ressources suffisantes pour combler le déficit budgétaire. D'où un problème assez délicat.

En tant que composante essentielle du déficit public, le déficit budgétaire a été souvent au centre des préoccupations, à la fois, des gouvernements, des gestionnaires directs des finances publiques, des analystes et des experts tant nationaux qu'internationaux, étant donné qu'il constitue un enjeu déterminant dans l'explication et l'appréhension de plusieurs facteurs qui lui sont intimement liés, en l'occurrence : l'inflation, la pression fiscale, la dette publique, la création monétaire, la couverture sociale, la croissance économique, etc.

Le contexte budgétaire

La plupart des États développés connaissent des déficits budgétaires, qui ont eu tendance à s'alourdir depuis la crise de 2008-2009. Dans le cas de la France, la situation de déficit budgétaire est ininterrompue depuis le milieu des années 1970, ce qui correspond à la fin de la période de forte croissance, dite des Trente Glorieuses. En 2018, le déficit budgétaire français s'est élevé à 76,1 milliards d'euros et le déficit public attendu pour 2019, ne représentera que 2,8% du PIB. Le respect du traité de Maastricht qui a institué l'Union européenne en 1992 prévoit que le déficit public des pays membres ne doit pas dépasser 3% du PIB: cette règle est très contraignante à respecter aujourd'hui.

S'il est constaté une nette amélioration dans la réduction de ce solde budgétaire, pendant cette période de référence, il est, cependant, admis que cet acquis n'a pas été sans équivoque, puisqu'en 2019 la loi de finances, pour cette année, a anticipé ce déficit budgétaire à 107,7 Mrds d'euros, du fait de l'impact de certaines nouvelles mesures, notamment à caractère économique (impôt, compétitivité et emploi), en sus de celles liées au contexte d'urgence du moment, prises à la hâte pour désamorcer une crise sociale chronique.

En Algérie, il paraît, sans doute, utile de rappeler que les difficultés budgétaires actuelles trouvent leur origine première dans la trop faible diversification de notre économie et sa trop grande dépendance vis-à-vis des hydrocarbures. Une faiblesse latente qui a été révélée au grand jour avec la chute brutale du prix du baril de pétrole, observée depuis le second semestre 2014 à ce jour.

Le solde budgétaire qui s'est creusé en 2014, jusqu'à atteindre 19,27% du PIB, devait se contracter dès 2015 (16,32%) et amorcer un trend baissier pour les cinq (05) prochaines années, pour être ramené à 11, 05% du PIB en 2016 et seulement 3,9% du PIB en 2021. Cette courbe déclinante dudit solde s'explique par le renchérissement des revenus du pays, qui, bien qu'ils ont pâti auparavant de la chute des cours du brut, s'étaient nettement redressés notamment en 2017 (29% du PIB) et devant encore poursuivre cette évolution ascendante jusqu'à 31,2% en 2021, mais resteront en deçà de leurs niveaux d'avant.

A cette amélioration notable du produit de la fiscalité pétrolière, se trouve conjugué la contraction des dépenses et de la dette publique. En effet, les dépenses de l'Etat qui ont atteint un seuil jamais égalé en 2015, de l'ordre de 46,1% du PIB, devraient baisser progressivement jusqu'à 5,2% du PIB en 2021. Tandis que la dette publique, quant à elle, qui s'est établie à 13% du PIB en 2016 contre 9,1% du PIB en 2015, est prévue d'augmenter très sensiblement les prochaines années, ce qui va engendrer un accroissement substantiel de la dette interne, laquelle si elle est contenue dans le contexte des projections actuelles, va cumuler à 8005 Mrds de DA, représentant, par rapport à la monnaie étrangère, un montant substantiel de 62 Mrds de \$ US.

Les ressources, que procure la vente des hydrocarbures, constituent le principal segment de couverture du déficit budgétaire. Sans évolution positive et exceptionnelle du marché pétrolier, ou bien une très forte compression des dépenses et, a contrario, une hausse exceptionnelle de la fiscalité ordinaire, le budget de l'Etat se retrouvera dans une impasse qui contraindra les pouvoirs publics à des solutions exceptionnelles, draconiennes, par le recours soit au financement non conventionnel dudit déficit ou bien à l'endettement extérieur. Entre ces deux options, le choix de la première des deux solutions sus-évoquées a été vite retenu.

Ainsi, pour financer les déficits prévisionnels pour la période triennale 2019-2021, le Trésor aura à solliciter le financement non conventionnel, appelé également dans un autre jargon, “la planche à billets”, option décidée lors du Conseil des ministres du 14 juin 2017.

Selon M. le ministre des Finances, le financement du déficit du Trésor «connaîtra une sorte de pression, en dépit du recours au financement non conventionnel et au prélèvement, à partir du Fonds de régulation des recettes (FRR) durant cette période».

Pour rappel, c’est l’article 45 bis de la Loi relative à la monnaie et au crédit de 2003, modifiée et complétée notamment en octobre 2017, qui a autorisé la Banque Algérie à procéder, à titre exceptionnel et durant une période de cinq (05) années, à l’achat directement auprès du Trésor, de titres émis par celui-ci, à l’effet de participer, notamment à la couverture des besoins de ce dernier, au financement de la dette publique interne et du Fonds national d’investissement (FNI) ».

Ainsi, donc, en vertu de cette disposition législative, le Trésor est autorisé à s’endetter, sans contrainte de plafonnement, jusqu’en octobre 2022. Durant cette période, l’Algérie devrait se rapprocher de l’équilibre budgétaire à partir de 2019, a prévu le FMI, anticipant une baisse du déficit du solde budgétaire global à -0,5% en 2019 et à 0,1% en 2020.

Les critères de convergence

Ces critères sont exposés, à titre d’illustration sur la nature que peut revêtir cette composante, par référence à l’Union européenne

Les pays participant, à la monnaie unique européenne, sont soumis à une discipline économique et budgétaire visant à empêcher les déficits publics excessifs. Sont considérés comme excessifs les déficits cumulés des administrations publiques dépassant le seuil de 3 % du produit intérieur brut. Cette limite a été définie dans le cadre du traité de Maastricht (1992) et du pacte de stabilité et de croissance (Amsterdam/1997 et Bruxelles/2005).

Depuis 2004, des procédures visant à la réduction des déficits excessifs ont concerné dix (10) États membres de l’Union européenne, dont quatre dans la zone euro (Grèce, France, Allemagne et Pays-Bas) et six (06) autres hors zone euro (Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Pologne, Chypre, Malte).

La procédure a, depuis, été légèrement assouplie.

Le déficit budgétaire par définition

Pour la compréhension du sujet, il est indispensable de cerner son sens et son contenu, à partir des acceptions qui lui sont généralement consacrées par les manuels et glossaires des finances publiques, d'expression française, qui sont la source d'inspiration pour le système Algérien.

Il existe un déficit budgétaire, ou un solde budgétaire négatif, quand les recettes engrangées par un Etat (les impôts et taxes, principalement) sont inférieures à ses dépenses. La notion de déficit public est proche de celle de déficit budgétaire : elle se réfère non pas au seul Etat central, mais à l'ensemble des administrations publiques.

Le déficit budgétaire est la situation dans laquelle les recettes du budget de l'Etat sont inférieures aux dépenses. Il s'agit donc d'un solde négatif.

Pour financer son déficit, l'Etat est obligé d'emprunter. La dette de l'Etat se définit alors comme l'ensemble des emprunts effectués par l'Etat, dont l'encours (montant total des emprunts) résulte de l'accumulation des déficits de l'Etat.

Le déficit budgétaire est un flux, c'est-à-dire une grandeur économique mesurée au cours d'une période donnée (ex : un an), alors que la dette est un stock, à savoir une grandeur économique mesurée à un moment donné.

Ces deux données, bien que différentes, sont liées : le flux du déficit budgétaire vient alimenter l'encours de la dette, qui, en retour agit sur le niveau du déficit par l'augmentation des intérêts versés, qui sont une charge (dépense) budgétaire (En France : 44,3 milliards d'euros, dans la loi de finances initiale 2015)¹.

La succession des déficits favorise l'apparition de nouveaux déficits. En effet, en gonflant la dette, elle peut provoquer un effet «boule de neige». La dette des administrations publiques s'accroît, ainsi, selon un processus auto-entretenu, la charge d'intérêt qu'elle produit conduisant à augmenter le déficit et donc à accroître encore l'endettement de l'Etat, et la charge des intérêts.

La dette de l'Etat ne doit pas être confondue avec :

- La **dette extérieure**, constituée de l'ensemble des engagements des agents économiques d'un pays (particuliers, entreprises.), et non seulement de l'Etat, vis-à-vis de prêteurs étrangers ;

1 - (*) LF 2016 : Maintenir le prix de référence du baril brut à 37 US \$ et ajuster le prix du marché à 45 US \$ + ajustement du taux de change à 98 dinars contre un dollar américain.

- La **dette publique**, qui correspond à la dette de l'ensemble des administrations publiques, des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale.

Déficit budgétaire, déficit public et dette publique

L'un, comme l'autre, ne doit pas être confondu avec dette publique.

En comptabilité nationale, la notion de **déficit budgétaire** s'utilise lorsque le budget de l'État est en déficit : les recettes de l'État (hors emprunt) sont inférieures à ses dépenses (hors remboursement d'emprunt), d'où un *solde budgétaire* négatif.

De même, les *administrations publiques* (ensemble composé de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics) connaissent un **déficit public** lorsque les dépenses publiques, pour une année, sont supérieures aux recettes publiques ; le solde des finances publiques est alors négatif.

Le déficit budgétaire peut se traduire par de nouveaux emprunts contractés par l'État au cours de l'année, en plus de ceux destinés à amortir les emprunts antérieurs arrivés à échéance. Ces emprunts viennent alimenter la dette de l'État, de même que le déficit public augmente la dette publique. Ainsi, ces deux données sont liées mais se distinguent par leur nature : le déficit est un flux alors que la dette est un stock, comme nous l'avons déjà souligné.

Concrètement, les budgets publics (mesurés avec une périodicité annuelle) sont très souvent déficitaires, dans la majorité des pays ; dans le cas opposé, on parle d'excédent budgétaire. En France, dans le cadre de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le déficit budgétaire de l'année à venir fait l'objet d'une prévision de déficit budgétaire, intégré au projet de loi de finances.

Déficit public et équilibre budgétaire

Pour équilibrer les comptes, le déficit peut être compensé par :

1. L'emprunt qui a un coût puisqu'il faut payer des intérêts;
2. Le recours à des réserves de change, préalablement accumulées, à partir d'excédents budgétaires réalisés durant les années antérieures ;
3. Des hausses d'impôts qui peuvent éventuellement augmenter les rentrées de la fiscalité ordinaire, notamment ;
4. Une émission monétaire (« planche à billets »), susceptible de modifier la valeur de la monnaie et engendrer de l'inflation. Cette méthode n'est plus utilisée surtout dans les pays développés.

5. Une réduction des dépenses publiques (rationalisation et coupes budgétaires).

Avant d'expliciter cette notion de déficit, il importe de rappeler la composante du déficit public, laquelle se résume à ces quatre (04) éléments : le déficit primaire structurel, le déficit conjoncturel spontané, le déficit conjoncturel discrétionnaire et les intérêts de la dette. Ceux-ci font l'objet, ci-après, de mentions très succinctes sur leur explication et leur formation

Soldes publics et déficit

En macroéconomie, on distingue, au sein du solde public, deux éléments : la composante structurelle (dénommée *solde structurel*), et la composante conjoncturelle (*le solde conjoncturel*). Le déficit primaire structurel résulte des dépenses habituelles des administrations publiques. Le solde structurel est alors obtenu en retranchant du solde public le solde conjoncturel, ainsi construit.

Le solde conjoncturel est traditionnellement calculé à partir des sensibilités moyennes des dépenses et des recettes publiques à la position de l'économie dans le cycle économique (écart de production ou *output gap* en anglais). Ce déficit fluctue spontanément au gré de la conjoncture : en période de récession, les recettes fiscales diminuent alors que le montant des aides versées augmente, du fait des diverses prestations sociales et inversement en période d'expansion.

Outre le solde conjoncturel *spontané*, il existe un autre solde conjoncturel dit *discrétionnaire*, car il renvoie à des mesures exceptionnelles, comme des politiques de relance que l'État met en œuvre dans des circonstances économiques particulières pour maîtriser le déficit public.

Le solde conjoncturel étant, alors, obtenu par la différence entre le solde réel et le solde structurel. Ainsi, le déficit public structurel est le solde négatif des finances publiques, sans tenir compte de l'impact de la conjoncture sur la situation de ces dernières.

La variation du solde structurel est aussi appelée « *ajustement structurel* », qui comprend :

- L'effort structurel qui regroupe les effets des mesures prises par l'État concernant les dépenses (réduction du ratio structurel des dépenses publiques) et les recettes (mesures nouvelles en prélèvements obligatoires) ;
- Une composante non discrétionnaire qui dépend de l'évolution des élasticités des différents prélèvements obligatoires ainsi que la contribution des évolutions des recettes hors prélèvements obligatoires.

Parallèlement, on qualifie de solde primaire la situation budgétaire d'un État endetté avant le paiement de la charge de la dette. On parlera donc de

déficit primaire ou d'excédent primaire, même si, au bout du compte, le budget accuse un déficit. Ce type de solde est utilisé comme révélateur de l'équilibre budgétaire réel de l'État, à un moment donné, en lui retranchant le poids de ses déficits passés qu'incarne la dette

Déficit 'systématique' et déficit 'cyclique'

Sans aller plus loin, sinon en profondeur, dans les soubassements doctrinaux de ces notions, rappelons seulement que ce sont les travaux de J.M. Keynes, qui vont donner lieu au développement de deux nouvelles théories de l'équilibre budgétaire relativement au déficit systématique et au déficit cyclique.

La façon la plus simple de différencier entre ces deux concepts est de se suffire à dire que le déficit systématique est conçu comme un moyen d'assurer une expansion économique, en période de récession (de chômage surtout) et d'atteindre le plein emploi. En fait, il sert à relancer une économie en pleine stagnation.

Pour les tenants du budget cyclique, cette importante composante de la loi de finances vise à réaliser l'équilibre non pas dans les limites trop étroites d'un exercice, mais dans un cadre plus étendu, c'est-à-dire d'un cycle économique tout entier.

En Algérie, le solde budgétaire, à caractère cyclique, est dû à l'économie fortement administrée, très vulnérable aux fluctuations du prix du baril de baril, tandis qu'aux USA ce solde de même nature découle principalement de la surconsommation des ménages.

Par un phénomène purement mécanique, le déficit budgétaire se réduit en période de forte croissance économique, dans la période faste du cycle économique (les recettes de l'État augmentent fortement, alors que ses dépenses ont une volatilité plus faible, donc augmentent moins rapidement).

Les différents gouvernements ont également tendance à présenter un budget en fort déficit en début de mandat (application des programmes électoraux, dépenses mises au compte du précédent gouvernement), et à présenter un déficit budgétaire réduit en fin de mandat, à des fins électorales (report à l'année suivante, déplacement de créances sur des organismes publics divers, utilisation de jeux comptables).

Lien entre déficit public et dette publique

Il est important de comprendre le lien entre déficit public et dette publique.

Le budget de l'État est en déficit lorsque l'*excédent primaire des finances publiques* ne suffit pas au paiement des intérêts sur la dette. La dette publique augmente donc en valeur.

Dans tous les cas, augmenter le déficit budgétaire a un impact économique qui peut, selon certains économistes, être un stimulant pour l'activité économique par l'intermédiaire d'une politique de relance selon les principes du keynésianisme, ou simplement être un moindre mal dans certaines situations de récession.

Pour d'autres économistes, un déficit budgétaire est toujours le signe d'une mauvaise gestion des fonds publics et de l'argent du contribuable et, à ce titre, il doit être évité en dans le cadre d'une politique budgétaire prudente.

Si le taux de rendement des investissements publics est supérieur au taux d'intérêt payé sur la dette publique, il peut être rationnel de s'endetter.

Le calcul du solde structurel par les institutions internationales

On se suffira, dans l'énoncé de cette démarche, à une simple évocation des modalités suivies par l'OCDE et le FMI dont on retrouve aisément les éléments de calcul des soldes budgétaire et du Trésor dans la pratique nationale.

La démarche de l'OCDE consiste à partager les variations des soldes effectifs en deux parties distinctes : la première a trait aux variations de la composante résultant du jeu de la variation subie, tandis que la seconde émane des actions discrétionnaires des décideurs publics ; il s'agit de la part de la variation voulue.

Toutefois, force est de constater que cette option nécessite, en pratique, des efforts de calcul des variations très poussés, pouvant dériver, parfois, vers de simples cadrages des résultats des opérations budgétaires, de nature à redresser des erreurs dans l'estimation du déficit budgétaire de l'année civile.

Aussi, il est admis qu'un tel procédé de mesure du solde structurel du budget, constitue un indicateur économique de l'action volontariste des pouvoirs publics, pouvant permettre, à ces derniers, de disposer du caractère restrictif ou expansionniste de la politique budgétaire à poursuivre.

Pour les experts du FMI, l'impact conjoncturel des fluctuations des recettes et des dépenses publiques, est exprimé par des ratios par rapport au PIB ; ces deux principales catégories budgétaires sont estimées en recourant à des paramètres qui décrivent la réponse cyclique de celles-ci aux variations du gap de production cyclique. (Schématiquement, cette modalité de calcul donne ceci : déficit budgétaire "d" exprimé en PIB est

égal à la différence entre le ratio de la dépense totale ramenée au PIB “g” et le ratio de la recette au PIB “T”, soit : $d=g-T$)

La recherche de l'équilibre budgétaire : les mécanismes de mesure

La finalité, diversement recherchée, pour restaurer l'équilibre budgétaire a été souvent axée sur le débat de nombreux courants de pensée de la doctrine économique sur la mesure de celui-ci, à l'origine d'une variété d'approches sur les modalités de calcul et d'une fourchette de solutions comptables. Trois approches ont toujours coexisté et ont constitué les principales références à la mesure de l'équilibre budgétaire : **l'approche des soldes théoriques, l'approche de la comptabilité nationale et l'approche de la comptabilité publique.**

Une brève présentation, desdites approches, permettra de situer le contexte national, par référence à ces approches. Toutefois, l'exposé suivant éludera l'approche des soldes dits théoriques qui correspondent à des soldes conventionnels recalculés par le biais de mécanismes bien définis, se basant soit sur la production potentielle en dégageant le solde budgétaire de plein emploi, soit sur la production tendancielle, en dégageant le solde budgétaire corrigé des influences conjoncturelles. Ceci tient lieu uniquement, à titre de rappel seulement, et ne constituera pas le point focal de notre analyse et commentaires sur la mesure de l'équilibre budgétaire, au même titre que les deux autres approches susmentionnées, dont il est aisé, pour nous, d'appréhender les outils de calcul dans notre système budgétaire.

L'approche de la comptabilité nationale

La finalité recherchée, par cette approche, est de calculer, avec les éléments de la comptabilité nationale, le **besoin de financement** des administrations publiques et du secteur institutionnel, dont l'ensemble des opérations, qui intègre l'administration centrale et ses démembrements, ainsi que les collectivités locales (+les organismes de la sécurité sociale, en France), est condensé dans les soldes de trois (03) principaux comptes, en l'occurrence : **le compte des opérations courantes** (épargne nette, retracée par le différentiel entre les recettes et les dépenses de même typologie), **le compte capital** (capacité de financement, née de l'accumulation brute d'actifs réels, obtenue par la différence entre les créances et les dettes dérivées du compte financier), et **le compte financier** (décrivant les flux nets d'actifs et de passifs financiers, ou bien l'endettement total des administrations publiques).

L'approche de la comptabilité publique

Cette approche est très intéressante puisque ses paramètres de calcul permettent de distinguer le solde prévisionnel de la loi de finances initiale du solde issu de la loi de règlement budgétaire (LRB), deux documents

clefs qui ont une portée juridique et technique, qui mettent en rapport trois acteurs clés à la gestion et au contrôle des finances publiques : le ministère des Finances en tant que représentant du Gouvernement dans l'élaboration et l'exécution de la LF annuelle, la Cour des comptes, prise comme institution supérieure de contrôle *a posteriori* (ISC) et l'institution législative (APN et Sénat), à laquelle est dévolu le vote des deux textes suscités.

- *Le solde prévisionnel de la loi de finances initiale (LFI)* : la loi de finances initiale de chaque exercice fixe dans sa contexture les conditions générales de l'équilibre budgétaire, à travers une situation, voire un tableau, synthétisant et récapitulant, à la fois, les éléments constitutifs de l'excédent des charges sur les ressources, qualifié de découvert budgétaire.

- *Le solde issu de la loi de règlement budgétaire (LRB)* : s'écartant souvent du solde prévisionnel de la LF initiale, ce solde pose la difficulté de l'imputation comptable des opérations budgétaires, dans la mesure où la comptabilisation des recettes obéissent au *système de gestion* (les flux budgétaires réalisés sont enregistrés dans le budget quelle que soit la LF qui les a autorisés), tandis que les dépenses sont comptabilisées, selon le *système d'exercice*, où celles-ci sont rattachées au budget de l'année, pendant laquelle les ordonnances de paiement sont visées par les comptables assignataires.

Dans le système Algérien, on retrouve quasiment certains éléments des deux optiques qu'on vient succinctement de rappeler, dès lors que les opérations de l'État et des autres administrations publiques peuvent donner lieu au calcul de différents soldes, en fonction de l'objectif recherché, et dans le cas qui nous intéresse, est celui abordé dans le cadre de la mission consultative de la Cour des comptes, en matière APLRB (Avant-projet de loi portant règlement budgétaire, dont le rapport d'appréciation ne produit pas de données financières consolidées sur les administrations publiques. Celui-ci se limite, donc, aux soldes de l'État.

D'où la conclusion essentielle, à tirer sur la non-exhaustivité desdits soldes, en l'absence de l'intégration des opérations budgétaires inhérentes à la gestion des collectivités territoriales et des entités y relevant.

En tout état de cause, le calcul du solde budgétaire par les structures centrales habilitées du ministère des Finances, et la recherche de son équilibre, intervient selon trois (03) optiques :

- **Optique juridique et comptable** : la démarche consiste à arrêter le résultat des opérations budgétaires et celles de trésorerie légalement autorisées ; le résultat dégagé représente le solde à affecter à *l'avoir et au découvert du Trésor*.

- **Optique financière** : à l'aide de la SROT (situation résumée des opérations du Trésor), on cherche à dégager le besoin ou la capacité de financement issu des opérations permanentes de l'Etat et analyser et expliquer les flux de trésorerie qui ont contribué à ce financement. En pratique, et plus exactement, il existe deux types de cette situation, l'une dite "*SROT comptable*", dressée par l'Agence comptable centrale du Trésor, dans laquelle le besoin de financement est appelé "*solde d'exécution de la LF*", et l'autre établie par la Direction générale du Trésor (DGT), appelée "*SROT Trésor*", dans laquelle le besoin de financement est appelé "*solde global du Trésor*".

Il importe de signaler, cependant, que le calcul des variations, dans le cadre de l'établissement de cette SROT comptable, s'avère une tâche très ardue et n'est pas exempte, parfois, d'erreurs pouvant affecter la fiabilité du résultat budgétaire, surtout en l'absence d'un système d'information intégré, ou bien en cas de dysfonctionnement de ce dernier, s'il existe, non sans conséquence, par ailleurs, et au final, sur la gestion opérationnelle et du contrôle des finances publiques.

Les soldes dégagés par ces deux SROT retracent des montants, partiellement différents du résultat budgétaire, au sens de la LRB.

- **Optique patrimoniale** : la finalité qui se rattache, à cette optique, est de savoir si l'Etat, en fait, s'est enrichi ou appauvri au cours d'un exercice. Le calcul de ce type de solde ne sera accessible qu'avec la mise en place prochaine d'une comptabilité générale des droits constatés, telle que prévue par la LOLF Algérienne, qui entrera en vigueur, à compter de 2023.

Cependant, l'introduction de ce type de comptabilité (ensemble des mouvements affectant le patrimoine, la situation financière et le résultat) reste fortement tributaire des améliorations importantes de la gestion administrative et comptable dudit patrimoine de l'Etat.

Du point de vue du contrôle, la réalisation des travaux de la Cour des comptes, dans le cadre de sa mission consultative, se traduit par l'élaboration d'un rapport d'appréciation sur l'exécution de la loi de finances n° 3, en vue du vote de la LF de l'année, lequel rapport, au titre duquel, il est procédé à une analyse sur l'évolution du résultat budgétaire présenté dans l'avant-projet de loi de règlement budgétaire et sur celle du solde d'exécution de la LF, retracé dans la SROT comptable et repris également dans le rapport de présentation de l'APLRB².

Ledit rapport d'appréciation de la Cour présente l'articulation entre les deux grandeurs budgétaires sur la base d'une analyse figurant en préliminaires de ce document, en sus des observations et constats sur la

2 - Cf. Guide méthodologique relatif à la préparation du rapport d'appréciation de l'APLRB. Edition 2017

régularité comptable des opérations de centralisation, d'ordre et de transfert qu'effectue l'ACCT.

Pour améliorer la transparence budgétaire, ce document qui apporte des éclairages pertinents et utiles sur les actes et les pratiques des gestionnaires publics, dans ce domaine précis, doit d'être publié (tout comme le Rapport annuel adressé au président de la République), afin de mettre à la disposition d'un large public les informations déjà disponibles. La publication de ces deux rapports, par la Cour des comptes, aura pour finalité, par ailleurs, de conformer cette institution, en particulier, et la gestion des finances publiques, en général, aux standards universels, par référence même à l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen qui consacre le droit de la Société à demander compte à tout agent public de son administration.

Qui plus est, cette publication permettra, à l'évidence, une divulgation de données officielles, sans risque d'altération aucune, par autrui, des principes d'indépendance, de neutralité et d'objectivité expressément consacrés par le mandat de cette institution supérieure de contrôle.

L'analyse du déséquilibre budgétaire

La mesure du déséquilibre budgétaire fait appel à une fourchette d'indicateurs bien définis qui servent à l'analyse des soldes d'exécution du budget, laquelle doit être entreprise avec soin et beaucoup de précision, en raison de certains procédés techniques, qu'on peut assimiler à de véritables "artifices comptables", visant à dissimuler ou bien à atténuer ce déséquilibre, dont les plus courants sont *le report des crédits* et les différents cas de *débudgétisation*.

Le report de crédits de paiement ou de reliquats d'engagement est une pratique qui permet aux gestionnaires publics de moduler les dotations, en fonction des circonstances spatio-temporelles. En effet, les crédits sont reportables d'exercice en exercice, parfois sans limitation de durée, jusqu'à leur annulation éventuelle.

Techniquement, ce report de crédits se traduit par la majoration des crédits ouverts par la loi de finances de l'année par tout ou partie des crédits non consommés de l'année précédente, selon les règles applicables aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement.

Dans le contexte national, l'article 36 de la Loi n°18-15 du 2 septembre 2018, relative aux lois de finances, a prévu cette possibilité, sans doute mieux règlementée, de sorte à être usitée surtout comme moyen de régulation, puisque le recours à ce procédé fixait une échéance et une limitation dans le montant du crédit à reporter.

Aux termes dudit article, il est stipulé que "les crédits de paiement disponibles sur un programme, à la fin de l'année, peuvent continuer à

être exécutés, durant l'année suivante, sur le même programme pour des cas exceptionnels, selon les conditions et modalités fixées par voie réglementaire. Cette exécution doit intervenir avant la fin de la période complémentaire, dont la durée n'excède pas le 31 janvier de l'année suivant celle de l'exécution du budget suscitée. Les crédits reportés s'ajoutent aux crédits de paiement ouverts par la loi de finances”.

Dans les mêmes conditions, également, “les crédits de paiement disponibles sur le titre des dépenses d'investissement, d'un programme, peuvent être reportés sur le même programme dans la limite d'un plafond de cinq pour cent (5%) du crédit initial...Les crédits reportés s'ajoutent aux crédits de paiement ouverts par la loi de finances”.

Une précision intéressante a été apportée par cette disposition législative et tient au fait que la prolongation de l'exécution à la période complémentaire et le report des crédits de paiement ne doivent, en aucun cas, dégrader les équilibres budgétaires et financiers. Cette mention suscite des interrogations quant à l'éventualité du risque de dégradation de l'équilibre budgétaire, alors que les conditionnalités, en matière de temporalité et de plafonnement, dans le recours à cette mesure, sont ainsi bien encadrées par le législateur ; la question est de savoir quelle sera la substance des conditions et modalités qui sont renvoyées à la voie réglementaire : vont-elles contribuer à aménager davantage la marge de manœuvre du ministre du secteur concerné et du ministre chargé des finances ? ne risquent-elles pas de constituer une sorte de “camouflage” aux revalorisations successives des dotations budgétaires et aux sempiternels retards dans l'exécution des projets de développement et d'investissement publics ?

L'idéal, à notre sens, serait d'éviter le recours systématique, à ces procédés, qui risque d'engendrer une accumulation de déficits courants et répétitifs, qui peuvent, en dernier lieu, dégrader les équilibres budgétaires et financiers. En l'absence de réformes structurelles de la gestion publique, en général, ce risque demeure latent, sachant qu'un scénario similaire est vécu présentement avec les régimes dérogatoires aux marchés publics qui sont en passe de devenir la règle dans la réalisation des programmes d'investissement national ou local, en l'occurrence en matière de recours très fréquent aux procédures spécifiques en cas d'urgence impérieuse autorisant au commencement des prestations avant conclusion de marché (art.12 du décret présidentiel n°15-247 portant réglementation des marchés publics et des délégations de service public).

Dans la pratique, de graves déviations sont enregistrées dans la mise en application de cette disposition puisque, bien des fois, cette urgence impérieuse n'est pas vraiment établie et qu'au lieu de commencement d'exécution des prestations, il est recouru directement au commencement d'exécution des travaux portant sur des montants exorbitants, au mépris même des dispositions pertinentes de l'art.13 du même décret présidentiel sus-rappelé. Par conséquent, cette dérogation sert, de façon déguisée, dans

certains cas, à la conclusion de marchés de gré à gré, non sans incidences sur le rapport qualité/prix des investissements déjà matérialisés. Une telle pratique, usitée à grande échelle, est non seulement contraire aux règles de la discipline budgétaire et financière, mais aussi elle s'inscrit en porte-à-faux des objectifs d'une rationalisation de la dépense publique et d'une bonne exécution du service public.

La débudgétisation revêt plusieurs formes. Avant d'exposer cette pratique, il convient de rappeler le principe fondamental qui régit le budget de l'Etat : l'exhaustivité budgétaire, selon lequel le document y afférent doit décrire, avec clarté et précision, l'ensemble des opérations de recettes et de dépenses budgétaires, ainsi que leur solde de l'année considérée. Cependant, le recours, à quelques procédés de débudgétisation permet de présenter des situations équilibrées, avec l'intention de contenir le déficit budgétaire dans des proportions soutenables.

Cette débudgétisation, qui s'apparente tantôt à de véritables "coupes budgétaires", tantôt à un plafonnement, voire à une limitation des décaissements, doit être entreprise avec une plus grande prudence, au vu des effets indésirables qu'elle peut produire sur les équilibres socioéconomiques, notamment en ce qui concerne les charges incompressibles (traitements et salaires, transferts sociaux aux populations défavorisées et autres dépenses à caractère social), ainsi que les dépenses d'investissement (emploi, croissance économique, production des biens et services de base). Dans tous les cas de figure, cette mesure, nonobstant le niveau de plafonnement décidé et les conséquences présumées sur les équilibres budgétaires, impose l'adoption de plans de trésorerie et d'engagement rigoureux pour permettre de bien réguler le rythme des dépenses budgétaires.

Rappelons, qu'en 2016, le ministère des Finances a recouru à cette mesure, en deux étapes, d'abord, en avril, au titre du plafonnement des dépenses de l'exercice considéré : budget de fonctionnement (répartition des plafonds entre services centraux et services déconcentrés avec la répartition de ces derniers par wilaya) ; budget d'équipement (répartition des plafonds entre programme centralisé et déconcentré répartis par sous-secteur et par opérations en capital). Il est spécifié, par ailleurs, que cette répartition devra se faire par CAS et par action de soutien économique de l'Etat.

Puis, en mai, lorsqu'une décision a été notifiée au Trésorier central et aux contrôleurs financiers, au titre de la déglobalisation des dépenses de fonctionnement et d'équipement plafonnées du budget de l'Etat pour le même exercice précité, en prescrivant de veiller à procéder aux paiements, à la date du 31 mai 2016, à concurrence de 50% du niveau de plafonnement arrêté (hors dépenses de personnel, alimentation et bourses).

Cette mesure, qui est intervenue, au milieu de l'année et aussi inattendue soit-elle pour les gestionnaires publics, n'a pas manqué d'engendrer de

grandes difficultés dans le fonctionnement des services étatiques et de conduire à la mise en berne de grands projets de développement national, non sans répercussions négatives sur la gestion du service public et la croissance économique. L'absence de vision stratégique à long terme dans la déclinaison des réformes structurelles de l'Etat et de l'économie, et la dépendance de celle-ci aux revenus des hydrocarbures, ont conduit à cette contraction brutale de la dépense dans ses deux compartiments budgétaires.

Cette conjoncture, aussi difficile, a, d'ailleurs, amené les pouvoirs publics, à instaurer en juillet de cette année 2016, un cadre macroéconomique et budgétaire à moyen terme pour la période 2017-2019, qui est, en fait, une composante essentielle du *nouveau modèle de croissance* mis en place par le gouvernement pour apporter une réponse rapide à l'amenuisement des ressources financières du pays et arriver à moyen et long terme à un ajustement budgétaire, sans lequel la réalisation du service public et le développement économique ne seront pas soutenables.

Il est, cependant, à préciser que ledit modèle de croissance économique, adopté en 2016 en Conseil des ministres le 26 juillet 2016, et qui a été présenté comme une nouveauté et un document de référence, avec pour ambition de rénover la politique budgétaire avec une trajectoire 2016-2019, de diversifier et de transformer l'économie nationale à l'horizon 2030, s'est heurté, juste après, et comme de coutume d'ailleurs, à une instabilité institutionnelle et le recours, en urgence, au financement non conventionnel, n'a pas permis audit modèle, de dérouler ses effets.

Financement non conventionnel

Le Gouvernement a récemment fait état d'un montant de 6556 Mrds de DA accordés par la Banque d'Algérie au Trésor public, jusqu'à présent, se répartissant en 2185 Mrds de DA en 2017, 3471 Mrds de DA en 2018 et 1000 Mrds de DA, à fin 31 janvier 2019.

Jusqu'à la fin du mois de mars 2018, la Banque d'Algérie a procédé à l'émission de billets, qu'elle a confirmée dans son rapport mensuel, cité par le Journal officiel, d'un montant total de 3.585 milliards de dinars, soit près de 26 milliards d'euros. Cette émission s'inscrit dans le cadre d'un plan quinquennal de recours au financement non conventionnel qui a été approuvé par les parlementaires, afin de financer la dette publique, d'éviter une cessation du versement des salaires et pensions aux fonctionnaires et retraités et de relancer les projets à court de financement.

Cependant, le besoin du financement non conventionnel baissera, en passant à -1.874,4 milliards DA en 2019, -746,5 milliards DA en 2020 et -796,5 milliards DA en 2021, a précisé ce dernier.

Nonobstant cette baisse, le FMI estime que cette mesure risque d'aggraver les déséquilibres, d'accentuer les tensions inflationnistes et d'ac-

célérer la perte de réserves de changes, ce qui créera un environnement économique qui ne sera propice ni aux réformes, ni au développement du secteur privé.

Pour les analystes opposés à cette option, un tel financement non conventionnel conduira à une flambée de l'inflation, à la baisse du pouvoir d'achat et à la chute du cours du dinar algérien. La question fondamentale qui se pose, en outre, est de savoir comment l'Etat va aspirer toutes ces liquidités qui vont grossir toute cette masse de monnaie qui circule dans le commerce informel.

Impact économique du déficit budgétaire en Algérie

Une récente et très pertinente contribution du Cercle d'Action et de Réflexion autour de l'Entreprise (CARE) n'a pas manqué de dresser un tableau plutôt sombre des "perspectives peu rassurantes qui se déclinent derrière les déséquilibres actuels de la gestion du budget de l'Etat et le choix déraisonnable du recours au financement budgétaire de déficits de plus en plus abyssaux...".

CARE lie trois risques majeurs à cette option, qu'on peut résumer, comme suit :

-Le premier risque est d'ordre systémique dans la mesure où le dispositif légal introduit par la dernière révision de la loi sur la monnaie et le crédit, dès lors qu'aucune limite légale n'est fixée au financement des besoins du Trésor par la Banque d'Algérie ;

- Le second risque tient aux nombreux déficits auxquels l'Etat algérien est aujourd'hui confronté, qui ne se résument pas à ceux qui sont occasionnés par les seuls engagements annuels au titre du budget et de la dépense publique ;

-Le troisième risque, enfin, a trait au report, peu probable, de nombreuses réformes pour l'année 2019.

Au final, cette entité met en exergue, à juste titre d'ailleurs, les contraintes pourtant extrêmement sévères et les conséquences que fait peser ce choix, à la fois, sur l'avenir des finances du pays, les citoyens et l'économie nationale.

Le soutien à l'équilibre structurel du budget

Devant contribuer au soutien de l'équilibre structurel du budget, le cadrage budgétaire à moyen terme-CBMT (institution d'un plafond) qui a été instauré par l'art.5 de la Loi organique n°18-15 du septembre 2018, n'y est pas suffisamment explicité, étant donné que ce plafonnement permet de maîtriser la trajectoire des finances publiques et en évaluer les risques éventuels.

La fixation dudit cadre budgétaire, ou bien sa mise à jour, sur la base d'hypothèses macroéconomiques, constitue la phase finale du processus d'élaboration des projets de lois de finances. Il situe cette dernière dans une perspective pluriannuelle.

Notons, aussi, qu'en matière de soutien de l'équilibre structurel du budget, la question des déficits publics n'y est pas abordée, alors qu'elle mérite d'être normalisée dans le contexte actuel des finances publiques du pays. La fixation du seuil toléré du déficit obéit, par rapport au PIB, à des normes universelles.

Les objectifs que se fixe le législateur, à travers ce nouveau projet de loi organique, particulièrement en ce qui concerne la maîtrise de la dépense et l'optimisation des ressources, devait, en principe, inciter à un assainissement rigoureux du cadre de gestion des finances publiques, caractérisé, en ce moment, par une profusion très préjudiciable des régimes dérogatoires aux marchés publics (réquisitions des comptables, passé-outre, décisions portant autorisation au commencement des prestations avant conclusion de marché, etc.).

Une solution au déficit public : la maîtrise des dépenses publiques

La maîtrise des dépenses publiques est essentielle à la réduction des déficits publics. En effet, la poursuite des objectifs d'efficacité et d'efficace dans la gestion des deniers publics peut générer des économies budgétaires. A ce titre, les décideurs publics doivent s'efforcer de mieux cibler ce type de dépenses, particulièrement celles inhérentes aux transferts sociaux, afin de contrôler leur expansion et garantir une meilleure redistribution des revenus.

Ce qui est recherché, à travers la maîtrise des dépenses, n'est pas leur rationnement, mais plutôt leur contrôle par des critères définissant les bonnes pratiques, dont la finalité principale est d'obtenir un plus de qualité au meilleur coût.

La quête d'efficacité, en matière de dépenses publiques, demeure la seule alternative possible permettant de disposer de réelles marges de manœuvre budgétaire pour renforcer la performance et assurer la pérennité des finances publiques.

L'objectif principal attendu de la réduction des charges du budget général de l'Etat, d'après un ancien ministre des Finances, est de combler le déficit budgétaire, estimé à 6,9% en 2016 par la Banque mondiale, mais qui avoisine actuellement 9%, soit trois fois la norme universelle admise. La dette publique intérieure n'est pas en reste de ces difficultés auxquelles se trouve confrontée la gouvernance budgétaire du pays, puisqu'elle est passée de 20% du PIB à près de 40% durant la même période de référence.

Cette évolution de l'endettement interne constitue une contrainte majeure et doit être surveillée de plus près. Sans une stratégie crédible et volontariste de sortir de la dépendance aux hydrocarbures, la lutte contre le gaspillage des ressources budgétaires et financières du pays, la mauvaise gestion dans l'administration et les institutions publiques, les situations de rente et la démultiplication des privilèges dans l'administration et le secteur marchand, l'Etat Algérien continuera de s'appauvrir, au risque de perdre tout le contrôle sur l'équilibre macroéconomique à court et moyen terme.

CONCLUSION

De ce qui a précédé, on a vu que le solde du déficit budgétaire, qui est une composante essentielle du déficit public, est un indicateur clé de nature à renseigner périodiquement sur la santé d'une économie, la gestion des finances de l'Etat et la gouvernance publique, en général ; mais, aussi, celui-ci peut être un "artifice budgétaire" pour maquiller les résultats d'un exercice pour des considérations politiques ou bien dans des circonstances particulières, comme, par exemple, le recours qui consiste à une reclassification des dépenses publiques plutôt qu'à les réduire ou bien à les rationaliser fondamentalement.

Le programme d'assainissement allie des mesures à court terme et un processus de réformes structurelles de longue période touchant à tout le dispositif budgétaire (recettes, dépenses et toutes les composantes des finances publiques). Dans le cas de notre pays, il est impératif d'aller encore plus loin de la trajectoire tracée dans le nouveau modèle de croissance de 2016, pour réduire davantage, à chaque opportunité qui s'offre aux pouvoirs publics, le déficit et de préserver la viabilité des finances publiques, afin de favoriser une stabilité macroéconomique forte et durable.

Un équilibre budgétaire durable conduira, de son côté, à l'expansion de l'investissement productif et à l'optimisation de la croissance économique, source de bien-être social et de stabilité institutionnelle de l'Etat et de ses démembrements.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- *Finances publiques Marocaines. Gestion des finances de l'État. Budget. Comptabilité.* Trésor de Hassane ELARAFI. REJLES.
- *Études Économiques de l'OCDE 9/2008 (n°9). Chapitre 2. Maintenir l'assainissement budgétaire.*
- *Synthèse des travaux du Comité d'études de la LOLF Algérienne,* présidé par M. MEBARKI, assisté de Mme DEBBAKH, Rapporteurs généraux de la Cour des comptes.
- *Le nouveau modèle de croissance (Synthèse).* Juillet 2016. Algérie.
- *La démarche de performance : Stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la LOLF du 1^{er} août 2001.* Juin 2004.
- *Glossaire du cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA* (La Commission).
- Loi organique n°18-15 du 02 du 22 Dhou El Hidja 1439 correspondant au 2 septembre 2018 relative aux lois de finances.
- Divers articles de presse d'EL Watan. Supplément ÉCONOMIE.