



ELEMENTS D'ANALYSE ECONOMIQUE
DES EQUILIBRES DES LOIS DE FINANCES
PERIODE 2000-2011

Février 2013

Sommaire

- **Le contexte international dans lequel évolue l'économie nationale..... Page 3**
- **Le prix du pétrole : Des prévisions aléatoires Page 4**
- **FRR et prix de référence fiscal : Un échafaudage bureaucratique encombrant, vidé de toute signification économique Page 5**
- **La fragilité exacerbée des équilibres actuels du budget de l'Etat Page 11**
- **Conclusion : Préserver plus efficacement les ressources du Fonds de Régulation des Recettes Page 17**

A l'appui du projet de loi des finances pour l'année 2013, le Ministère des finances produit une note de présentation qui résume l'approche économique des autorités publiques quant à la situation économique générale de notre pays, au plan interne comme au plan externe.

Cette note contient d'importants éléments, aussi bien chiffrés que contextuels, qui méritent d'être analysés et débattus.

1- Le contexte international dans lequel évolue l'économie nationale

La note débute par une présentation relativement étendue des perspectives de la croissance mondiale, à un niveau global comme au niveau des économies des principaux partenaires ou zones économiques intéressant directement l'économie algérienne.

1.1- Les éléments développés, qui ne manquent pas d'intérêt, se rapportent à des perspectives tracées, pour la fin 2012 et pour 2013, par des institutions internationales comme le FMI, la Banque mondiale, l'OCDE ou la BCE (Banque centrale européenne).

Le plus surprenant, toutefois, est que la note se contente d'un survol rapide de quelques projections factuelles : croissance mondiale ; croissance de quelques zones économiques, comme l'UE, les USA, MENA ; croissance du commerce mondial ; etc. Des zones ou des économies importantes pour notre pays (Asie, Amérique latine, OPEP, Pays émergents, Japon, Chine, Corée, etc.) ne sont pas évoqués.

1.2- Surtout, les analystes du Ministère des finances se contentent d'exposer brièvement quelques données, sans tirer aucune conclusion ni formuler d'hypothèse ou de projection particulière quant à l'impact que cela est susceptible d'engendrer à l'échelle de l'économie nationale.

On ne voit pas, du reste, en quoi les quelques éléments exposés influent sur les options retenues pour élaborer le projet de loi de finances. En particulier, on ne comprend pas le lien établi entre le contexte international tel qu'appréhendé et le prix du baril retenu à hauteur de 90 \$US pour l'ensemble de l'année (en réalité, c'est exactement le même prix qui avait été retenu en 2011) ou le taux de croissance retenu, à hauteur de 5%.

1.3- Dans la réalité, il n'est pas nécessaire de longs développements pour comprendre que l'ensemble de l'exercice de prévision budgétaire est adossé au prix mondial du baril pétrole. Or, il est connu que le marché pétrolier mondial est très versatile, étant soumis à des fluctuations prenant leur source aussi bien dans la conjoncture économique que dans les aléas de la politique internationale.

2- Le prix du pétrole : des prévisions aléatoires

Toute la difficulté de l'exercice budgétaire, pour l'économie algérienne, tient dans cette trop grande dépendance aux fluctuations des prix mondiaux d'une seule matière première, sur un marché dans lequel l'Algérie, petit producteur, n'exerce qu'une influence très modeste. L'expérience montre bien, du reste, que les prévisions d'évolution du prix du baril de pétrole s'avèrent généralement très approximatives.

C'est ce que nous montre le tableau 1 ci-dessous :

Tableau 1 : Prévisions et réalisations pour le prix du pétrole

Prix du baril de pétrole (en \$US)	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Prévisions (Projet de Loi de Finances pour l'année)	Nd	100	50	60	90	90
Prix réel moyen (à fin d'année)	99	61,6	79,9	112,9	110(*)	102(*)
Ecart (en%)		-62%	37%	47%	18%	

(*) : Estimation IMF

Source : MF - notes de présentation des lois de finances

Ainsi qu'on peut l'observer, l'écart entre la prévision formulée dans les projets de lois de finances et la réalité du prix observé à la fin de l'année, fluctue dans une marge trop importante allant de +47% à -62%, ce qui rend compte d'une très faible capacité d'anticipation de l'évolution du marché, à échéance d'une année.

C'est du reste pourquoi les experts du Ministère des finances s'efforcent surtout de rester prudent et d'essayer, autant que faire se peut, de construire le scénario budgétaire sur la base d'un prix généralement en décalage négatif par rapport aux prévisions d'institutions internationales comme le FMI.

La contrainte principale semble être, fondamentalement, d'éviter les mauvaises surprises, à l'image du scénario de l'année 2009, au cours de laquelle les prix réels ont considérablement chuté, créant un fossé extrêmement dangereux entre prévisions de recettes et de dépenses. Le risque, en l'occurrence, étant dans le recours précipité à des mesures de sauvegarde et à des changements de cap brutaux souvent très mal inspirés, à l'image de ce qui s'est passé avec cette fameuse LFC d'août 2009.

Bien entendu, la difficulté principale de l'exercice réside dans la capacité à assurer une évolution maîtrisée des dépenses budgétaires, compatible avec le niveau des recettes fiscales escomptées. Pour y faire face, la démarche des autorités publiques, mise au point depuis une dizaine d'années, s'appuie sur deux outils : la fixation d'un prix de référence fiscal et la mise en place du FRR (Fonds de régulation des recettes), conçu pour loger les excédents de ressources non budgétisés.

3- FRR et prix de référence fiscal : un échafaudage bureaucratique encombrant, vidé de toute signification économique

3.1- Depuis l'année 2000, a été mis sur pied un fonds de régulation des recettes, destiné à recueillir les recettes supplémentaires générées au-delà d'un prix de référence fiscal qui était envisagé, au départ, comme la base devant servir de norme pour mieux maîtriser l'évolution des dépenses budgétaires.

En effet, le budget de l'Etat étant alimenté pour la plus grande part par la fiscalité d'origine pétrolière, l'idée était de mettre en place une forme de régulation qui permette de lisser sur longue période la courbe de consommation des recettes, entre période de prix hauts et période de prix bas du baril de pétrole.

Dans les faits, si cette démarche a pu être suivie au cours des premières années, la logique vertueuse qui en était à la base sera complètement oubliée chemin faisant.

3.2- Ainsi que nous le montre le tableau 2 ci-dessous, le prix de référence fiscal est complètement déconnecté de la réalité des prix du marché. Au moment où la démarche avait été instituée, au début des années 2000, cette référence fiscale était fixée à 19\$US, pour un prix de marché oscillant entre 22 et 28 \$US le baril de pétrole algérien. C'est la logique qui prévaut jusqu'en 2005, année à partir de laquelle le décrochage devient complet entre prix de référence servant de base aux calculs des recettes budgétaires et prix du marché.

Tableau 2 : Evolution des recettes du FRR et du prix mondial du baril (2000 – 2011)

Années	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Prix moyen du baril (US\$)	28,5	26,5	25,3	28,9	38,6	49,6	65,4	74,4	99	61,6	79,9	112,9
Prix de référence fiscal (US\$/baril)	19	19	22	19	19	19	19	19	37	37	37	37
Recettes effectives Fiscalité Pétrolière	720	841	916	836	862	899	970	973	1715	1927	1502	1529
Recettes du FRR (Mds DA)	453	124	27	449	623	1369	1798	1739	2288	400	1318	2300

Source : Ministère des finances

A la limite, ce décrochage n'aurait pas été problématique si le prix de référence fiscal servait réellement de base aux prévisions de dépenses du budget. Or, dans la pratique, il n'en est rien : le niveau des dépenses budgétaires, aussi bien pour le fonctionnement des services de l'Etat que pour l'équipement public, va exploser littéralement, générant un déficit formel du Trésor atteignant un niveau abyssal. C'est ce que nous indique le tableau 3 ci-dessous :

Tableau 3 : Evolution du déficit global du Trésor

Solde global du Trésor (en % du PIB)	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Prévisions (Projet de Loi de Finances pour l'année)	-26%	-14%	-25%	-28%	-25%	-17%
Réalisations (à fin d'année)	-13%	-11%	-12%	-17%	---	---

Source : Ministère des finances

Bien entendu, un tel niveau de déficit, soit près du tiers du PIB n'est pas économiquement soutenable. En principe, un déficit structurel allant au delà des 3 à 5% du PIB est source de fortes tensions inflationnistes très difficiles à gérer. S'il n'en est rien, c'est parce que, dans les faits, les dépenses du budget ne font pas appel à un financement monétaire, et cela en raison des limites de la prévision budgétaire, mais aussi et surtout en raison de la couverture assurée par les interventions du Fonds de régulation.

3.3- D'une certaine façon, comme c'est le cas dans tout exercice budgétaire, les écarts entre prévision et réalisation effective sont normaux et inévitables et cela aussi bien pour les recettes que pour les dépenses. Cela étant, l'analyse de ces écarts, tout au moins pour les grands flux de dépenses et de recettes pour lesquels l'information est disponible, est riche d'enseignements. On peut ainsi faire trois observations intéressantes :

(i)- en premier lieu, dehors des dépenses du budget d'équipement, la qualité de la prévision s'améliore entre 2008 et 2011 et l'écart entre prévision et réalisation se resserre, ainsi que l'indique le tableau 4 ci-dessous :

Tableau 4 : Ecarts Prévisions/Réalisations des budgets 2008 à 2011

Ecarts entre Prévisions et Réalisations	2008	2009	2010	2011
Fiscalité Pétrolière	43%	15%	-22%	4%
Fiscalité ordinaire	15%	20%	17%	13%
Dépenses de fonctionnement	-10%	13,1%	3,4%	-5,9%
Dépenses d'équipement	15,5%	25,1%	36,5%	39,4%

Source : Ministère des finances

(ii)- **en second lieu**, il faut relever que la prévision concernant la fiscalité ordinaire est systématiquement sous estimée, dans un rapport de l'ordre de 13 à 20%. Les éléments de prévision devraient pourtant pouvoir être mieux maîtrisés, s'agissant de données touchant au fonctionnement de l'économie locale, à la différence de la fiscalité pétrolière qui, elle, est soumise aux fluctuations du marché international sur lequel notre pays a très peu de prise.

Cela est d'autant plus dommageable que le poids de la fiscalité ordinaire dans les recettes du budget devient grandissant et, comme le montre le tableau 5 ci-dessous, frôle les 50% en 2011.

Tableau 5 : Part de la fiscalité ordinaire dans les recettes du budget

Recettes effectives du Budget (Mds DA)	2008	2009	2010	2011
Recettes fiscalité pétrolière	1715	1927	1502	1529
Recettes fiscalité ordinaire	886	1146	1281	1516
Total des recettes du budget	2601	3073	2783	3045
Part de la fiscalité ordinaire (en%)	34,1%	37,3%	46,0%	49,8%

(iii)- enfin, il faut noter une forte préoccupation concernant l'exécution du budget d'équipement. Non seulement la capacité de réalisation des prévisions de dépenses a tendance à reculer sur la période considérée, mais surtout, en termes financiers, elle est quasiment stagnante au même niveau d'une année sur l'autre. C'est que nous montre le tableau 6 ci-dessous :

Tableau 6 : Evolution des dépenses du budget d'équipement de 2008 à 2011

DEPENSES D'EQUIPEMENT	2008	2009	2010	2011
Prévisions (Projet de Loi de Finances pour l'année)	2305	2598	3023	3184
Réalisations (à fin d'année)	1948	1945	1921	1930
Part (%) des crédits non consommés	15,5%	25,1%	36,5%	39,4%

Source : Ministère des finances

Alors que le niveau de consommation des crédits d'équipement, ou en d'autres termes, la capacité d'absorption du système de réalisation, est stagnant sur la période considérée, on observe que la programmation des dépenses n'arrête pas de croître. A ce sujet, on ne peut que déplorer l'absence de toute analyse de fond sur ce phénomène et l'absence d'informations plus précises qui permettraient de répondre à des questions importantes, telles que :

- La liste des projets inscrits, leur degré de réalisation et leur achèvement ;
- La nature des projets inscrits, par secteurs d'activité (santé ; transport ; éducation ; logement ; etc.) ;
- Les objectifs concrets poursuivis à travers ce gigantesque effort d'investissement public ;
- La décomposition des coûts en DA et en devises et la recherche d'une participation croissante de l'appareil de réalisation national ;
- L'identification et l'analyse des surcoûts de la réalisation, de sorte à y apporter des réponses efficaces.

On peut comprendre que les services gouvernementaux, fortement empêtrés dans les problèmes de réalisation des investissements dont ils ont la charge, ne soient pas trop enclins à faire ce travail d'investigation sur les conditions générales d'exécution des budgets d'équipement public. C'est un travail qui, en revanche, pourrait parfaitement être conduit par les services de l'APN. Il faut regretter fortement que cela n'ait pas été le cas jusqu'ici.

3.4- L'autre grande raison qui explique le non recours au financement monétaire du déficit du Trésor, c'est bien entendu la couverture assurée par les interventions du Fonds de régulation des recettes (FRR).

Tableau 7 : Ressources du FRR et financement des déficits du Trésor

Années	2000-2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Financement du déficit du Trésor par le FRR (Mds de DA)	0	92	532	758	364	792	1761
Montant cumulé du déficit financé par le FRR	0	92	624	1382	1746	2538	4299
Reliquat fiscalité pétrolière versée au FRR	3045	1798	1739	2288	401	1502	1529
Part du déficit annuel du Trésor financée par le FRR	0%	5,1%	30,6%	33,1%	90,8%	52,7%	115,2%

Reliquat (solde) FRR au 31/12	1843	2931	3216	4280	4316	4843	5382
Part des ressources totales du FRR consacrées au financement des déficits du Trésor	0,0%	3,0%	16,3%	24,4%	28,8%	34,4%	44,4%

Source : Ministère des finances

Comme on le voit à travers le tableau 7 ci-dessus :

- les ressources du FRR qui sont consacrées, chaque année, au financement des déficits du Trésor, sont en augmentation très rapide au cours des cinq dernières années. Cette évolution témoigne de la croissance très rapide des dépenses budgétaires, observable depuis l'année 2006 ;
- la part du déficit budgétaire annuel, qui fait l'objet d'un refinancement par prélèvement dans les ressources du Fonds de régulation, devient de plus en plus importante au cours des dernières années. L'opération consistant à prélever des ressources d'un côté pour les réaffecter de l'autre s'avère, en l'occurrence, n'être qu'une simple manœuvre comptable dont il devient de plus en plus difficile de comprendre la signification. Pire, on se rend compte que, pour l'année 2011, cette manœuvre comptable aboutit à occulter un phénomène important, à savoir que le budget de l'Etat est finalement déficitaire pour la première fois depuis l'an 2000 ;
- dans le même sillage, il est loisible d'observer, en bout de course, que les déficits successifs du Trésor sont en train d'aspirer de plus en plus les ressources du Fonds. Près de la moitié (44,4%) de ces ressources ont été ainsi absorbées à cette fin à la fin 2011.

3.5- Au final, et à défaut d'une réorientation des conditions de gestion de ce fond de régulation vers des formules du type « fonds souverain » (ou toute autre formule qui assignerait au FRR des objectifs précis de développement économique ou social), il est de plus en plus difficile de comprendre la logique qui est à la base de son fonctionnement actuel.

Alors qu'il s'agissait, au départ, de préserver des ressources financières en vue de faire face à des évolutions négatives brutales des prix pétroliers internationaux, il est loisible de constater combien, au final, l'augmentation rapide des dépenses budgétaires, et singulièrement des dépenses de fonctionnement de l'Etat, a fait qu'elles ont maintenant largement rattrapé le niveau des ressources fiscales réellement disponibles.

Par ailleurs, toutes l'opération comptable qui est à la base même du fonctionnement du FRR paraît encore plus discutable si l'on songe que la décision d'intervenir pour combler le déficit du Trésor est du seul ressort de l'exécutif et échappe donc totalement à l'appréciation de l'autorité législative, ce qui n'est pas sans soulever des problèmes de légalité dont personne, au demeurant, ne semble se soucier.

Ce souci de formalisme aurait pu être considéré comme secondaire si seulement l'objectif économique initial, qui était de contenir le niveau des dépenses de l'Etat en fixant d'autorité le niveau des dépenses publiques à autoriser, avait pu finalement être atteint. Ce qui n'est pas le cas, dans la pratique.

Il reste donc, en fin de course, une construction purement bureaucratique se résumant dans une manipulation comptable et sans grande signification des ressources du budget : l'on prélève d'un côté des ressources financières que l'on réalloue de l'autre, entretenant ainsi une sorte de fiction budgétaire d'autant plus malsaine qu'elle empêche de voir et d'appréhender la réalité des équilibres des comptes du Trésor public.

C'est une fiction qu'il serait fortement recommandé de remettre en cause, en particulier parce qu'elle dissimule à l'analyse les véritables problèmes que posent les équilibres actuels du budget de l'Etat, en relation avec la conjoncture des prix pétroliers à l'échelle mondiale.

4- La fragilité exacerbée des équilibres actuels du budget de l'Etat

Le poids très élevé de la fiscalité pétrolière dans les ressources du budget de l'Etat a toujours, c'est bien connu, constitué sa plus grande source de fragilité. Cette situation s'est toutefois sérieusement exacerbée depuis les trois dernières années, sous l'effet de trois éléments : les faibles performances de l'économie algérienne, l'érosion progressive des ressources du fonds, sous la pression des déficits du budget et, enfin, la contrainte du financement des dépenses budgétaires en liaison avec l'évolution du prix du baril de pétrole sur le marché international.

4.1- En raison des faibles performances qu'elle enregistre, l'économie algérienne n'arrive toujours (cf. tableau 8 ci-dessous) à élargir la base fiscale en mesurer de générer suffisamment de ressources pour sortir de la forte dépendance à l'égard de la fiscalité d'origine pétrolière.

Tableau 8 : les performances de l'économie algérienne (2008-2013)

Taux de croissance du PIB	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Prévisions de croissance du PIB (Projet de Loi de Finances)	5,8%	4,1%	4,6%	4,0%	4,7%	5,0%
Taux de croissance réel	2,4%	2,4%	3,3%	2,3%	2,3%(*)	
Prévisions de Taux d'inflation (Projet de Loi de Finances)	3,0%	3,5%	3,5%	3,5%	4,0%	4%
Taux d'inflation (à fin d'année)	4,4%	5,7%	3,9%	4,5%	9,3%(*)	
Part de la fiscalité ordinaire dans les recettes du budget de l'Etat	34,1%	37,3%	46,0%	49,8%	50,5%(*)	54,7%(*)

(*) : Estimations fin 2012 ou projections 2013

Comme on le constate, le taux de croissance de l'économie algérienne reste particulièrement faible. Ce taux est complètement décalé par rapport aux prévisions qui sont faites chaque année à l'occasion des préparatifs du budget de l'Etat. Il est encore d'autant plus faible quand on le met en perspective avec le niveau des ressources disponibles, avec les besoins du marché national comme avec le niveau des investissements qui sont consentis chaque année par l'Etat dans le cadre de son énorme budget d'équipement public.

Le taux d'inflation, qui était jusque là relativement maîtrisé, a sérieusement dérivé au cours de cette année 2012. Cette évolution traduit sans doute en creux la croissance excessivement rapide des dépenses de fonctionnement de l'Etat, dans une situation où les marchés restent encore très faiblement concurrentiels.

Enfin, la grande fragilité du budget de l'Etat se reflète plus que jamais dans son excessive dépendance à l'égard des ressources de la fiscalité pétrolière. Malgré quelques progrès, cette dépendance se situe encore dans un taux élevé qui frôle les 50%.

4.2- Cette fragilité des ressources du budget de l'Etat était, jusque là, largement couverte par les disponibilités qui ont été jusque là préservées au sein du Fonds de régulation.

Comme on l'a vu, c'est à travers les interventions maintenant devenues régulières de ce Fond de régulation que se maintient, somme toute, l'équilibre et la viabilité économiques des finances publiques algériennes.

Il faut néanmoins prendre garde au fait que les ressources de ce fonds, malgré le volant de sécurité qu'elles continuent de conserver, sont loin d'être inépuisables.

Comme les ressources de ce FRR ne sont qu'un des usages convenus de la fiscalité pétrolière effectivement recouvrée, il n'est pas sans intérêt de reconstituer les emplois réels de cette ressource au cours de la période allant de 2000 (année de création du FRR) à fin 2011 (derniers chiffres réels disponibles).

Tableau 9 : Usages réels de la fiscalité pétrolière entre 2000 et 2011

En Milliards de DA (sauf quand il est autrement spécifié)	Total 2000-2009	2010	2011	Total 2000-2011
Fiscalité pétrolière totale recouvrée	19 876	2 820	3 830	26 526
Fiscalité pétrolière formellement budgétisée (sur la base de 19US\$; 22US\$; puis 37\$US le baril)	10 606	1 502	1 529	13 637
Déficits du Trésor financés sur FRR	1 746	792	1 761	4 299
Fiscalité pétrolière réellement budgétisée	12 352	2 294	3 290	17 936
Autres dépenses FRR (remboursement des dettes du Trésor et des avances de la BA)	3 208	0	0	3 208
Fiscalité pétrolière totale consommée (en milliards de DA)	15 560	2 294	3 290	21 144
Fiscalité pétrolière non consommée (*) (en milliards de DA)	4 316	526	540	5 382

<i>Part fiscalité pétrolière formellement budgétisée (base : 37\$US/baril)</i>	53,4%	53,3%	39,9%	51,4%
<i>Part de la fiscalité pétrolière servant à couvrir les déficits du budget</i>	8,8%	28,1%	46,0%	16,2%
<i>Part fiscalité pétrolière utilisée réellement comme ressource du budget de l'Etat</i>	62,1%	81,3%	85,9%	67,6%
<i>Part fiscalité pétrolière consommée</i>	78,3%	81,3%	85,9%	79,7%
<i>Part fiscalité pétrolière non consommée (*)</i>	21,7%	18,7%	14,1%	20,3%

(*) Correspondant aux ressources rendues effectivement disponibles au sein du FRR

C'est ce que nous donne précisément le tableau 9 ci-dessus et qui nous révèle, notamment, que :

- La part de la fiscalité pétrolière formellement intégrée au budget, sur la base des 37\$US le baril représente en 2011 moins de 40% de la fiscalité pétrolière effectivement disponible. Dans le même temps, la part de fiscalité pétrolière effectivement allouée aux besoins du budget de l'Etat (en intégrant le déficit financé par le FRR) atteint presque les 86% de cette même fiscalité pétrolière. Autrement dit, le niveau de 37\$US le baril, qui couvre moins de la moitié de ces besoins, est en total décalage avec la réalité ;
- La part de la fiscalité pétrolière totale qui est utilisée pour couvrir les déficits du Trésor est en croissance très rapide. Elle représente plus de 46% pour la seule année 2011 et a quasiment doublé au total entre 2009 et 2011.
- Enfin, il est intéressant de noter que, à fin 2011, le Fonds de régulation de recueille encore que 20% de la fiscalité pétrolière effectivement recouvrée entre 2000 et 2011, autrement dit au cours d'une période de cours pétroliers élevés au niveau mondial. Ce même taux, évalué à 18% en 2010 et 14% en 2011, est en nette diminution tendancielle alors qu'il s'agit des

deux années record (cf. tableau 2 ci-dessus) en termes de prix réels du baril de pétrole exporté sur le marché international.

4.3- Prix du baril de pétrole et financement du budget de l'Etat : une dépendance préoccupante et une spirale de la récession en vue

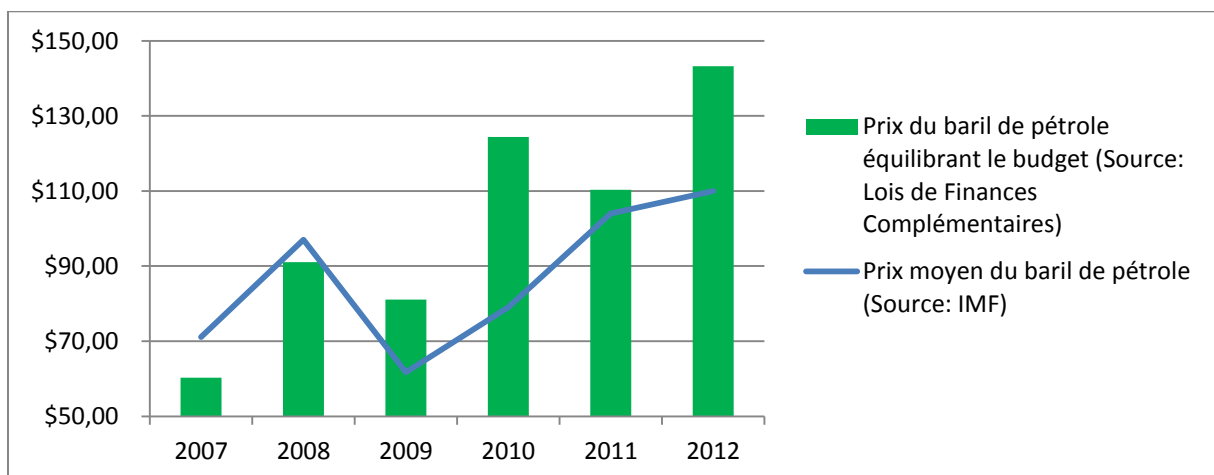
Comme on l'a vu plus haut, et comme chacun le sait, le budget de l'Etat algérien dépend dans une proportion très lourde (entre 50 et 75%, selon les périodes), des recettes tirées de la fiscalité pétrolière.

Suite à l'augmentation importante des prix pétroliers mondiaux au cours des années 2000, la création du Fonds de régulation avait permis d'écrémer une bonne partie des recettes additionnelles qui ont été ainsi soustraites aux appétits de la dépense budgétaire.

Si, dans un premier temps, cette opération avait été efficace, la très forte croissance des budgets d'équipement aussi bien que de fonctionnement de l'Etat a fini par considérablement éroder l'approche. Dans les faits, les ressources qui étaient soustraites d'une main aux recettes fiscales étaient restituées de l'autre main via la couverture des déficits du Trésor.

On pourrait penser qu'il s'agit là d'une opération bénigne, si ce n'est que, dans le même mouvement, l'on entretient encore l'illusion d'une profusion de ressources et d'une grande aisance budgétaire, là où l'examen de la situation réelle devrait amener à tirer la sonnette d'alarme et à s'engager dans une logique de restriction de la dépense.

Tableau 10 : Prix du pétrole et dépense budgétaire



Le fonctionnement actuel du FRR tend en effet, très clairement, à occulter le fait que, **depuis l'année 2010, les équilibres du budget de l'Etat sont lourdement menacés, malgré des niveaux de prix internationaux du baril de pétrole jamais atteints jusque là.** C'est qu'indique parfaitement le tableau 10 ci-dessus, qui tient compte des données prévisionnelles qui sont inscrites pour chaque année dans les lois de finances complémentaires, concernant les recettes et les dépenses du budget.

Ce constat général est parfaitement validé y compris quand on prend en compte les données définitives résultant des chiffres de clôture des lois de finances.

Ces données définitives, qui sont communiquées avec une année de retard, permettent, certes, de nuancer la gravité du constat et son degré d'urgence, mais la contrainte de financement qui y est sous jacente est, quant à elle, incontournable. Le tableau 11 ci-dessous permet de le vérifier de la manière la plus claire.

Tableau 11 : Prix du pétrole et Equilibres du Budget de l'Etat

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Prix réel du baril de pétrole	99	61,6	79,9	112,9	110 *	102*
Prix du baril qui équilibre le budget de fonctionnement (sur la base des données des LFC)	30,4	27,1	49,9	48,1	74,5*	48,5*
Prix du baril qui équilibre les dépenses de fonctionnement (base : données clôture LF)	28,9	21,3	35,8	51,3		
Prix du baril qui équilibre le budget total (base : données	91,1	81,1	124,4	110,3	143,2*	103,4*

LFC)						
Prix du baril qui équilibre le budget total (base : données clôture des lois de finances)	71,0	58,6	83,2	98,1		

(*) : Projections fin 2012 / Estimations 2013

On peut voir, ainsi, comment, pour l'année 2011, le prix du baril de pétrole qui équilibre le budget général de l'Etat, en prenant en considération le niveau réel des dépenses (en non pas seulement la prévision budgétaire), se situe à un niveau de 98,1\$US.

Ce prix de 98,1 \$US/baril est, dans la pratique, utilisé pour équilibrer le budget de fonctionnement à hauteur de 51,3 \$US et le budget d'équipement à hauteur de 46,8 \$US.

Sachant que, dans la pratique, les dépenses de fonctionnement sont quasiment incompressibles, on pourrait inférer du calcul ci-dessus que, dans l'hypothèse d'une baisse des prix pétroliers internationaux en deçà de 98\$US le baril, la variable d'ajustement sera très certainement celle de la dépense d'équipement public.

Si, par ailleurs, on prenait en compte les impacts financiers que la réception progressive des équipements publics (routes ; écoles ; hôpitaux ; barrages ; etc.), dont la réalisation est en cours, ne manquera pas d'induire sur le niveau des dépenses de fonctionnement, il est aisé de conclure que l'ampleur de cette réduction des dépenses d'équipement sera considérable.

L'investissement public étant encore à ce stade le principal moteur de la croissance, un effet récessionniste ne serait pas à exclure, ce qui risquera fort de précipiter l'économie nationale dans une spirale de tensions dont il sera difficile de sortir.

5- En guise de conclusion : préserver plus efficacement les ressources du Fonds de Régulation des Recettes

Alors que l'économie algérienne avait longuement souffert de la déprime qui avait affecté le marché pétrolier international au cours des années 1990, avec un baril du pétrole qui avait oscillé entre 8\$US et 18\$US, l'embellie qui avait commencé dès l'année 2000 et qui a vu le prix du pétrole augmenter considérablement (jusqu'à atteindre le niveau historique de 150\$US le baril), a considérablement contribué à la restauration des équilibres économiques et sociaux du pays.

Cette disponibilité de ressources tout à fait providentielle a, certes, permis à l'Etat de reprendre beaucoup d'initiative en termes aussi bien de redistribution de la richesse que de modernisation des grandes infrastructures publiques du pays. Mais, force est de constater que cette capacité d'initiative au départ tout à fait bienvenue, s'est transformée chemin faisant en un emballement des dépenses budgétaires difficile à contenir.

La propension à la dépense facile et au gaspillage de ressources budgétaires rares était précisément le danger auquel la création du FRR devait permettre de parer.

Si au cours des premières années, cet objectif a certainement été atteint, ce qui a permis de constituer une réserve financière non négligeable au sein du FRR, il est clair que la digue a déjà commencé à céder et que, sur la base des niveaux de dépense budgétaire qui sont autorisés au cours des dernières années, la réserve financière laborieusement constituée est en train de fondre progressivement.

Tableau 12 : Synthèse des usages de la fiscalité pétrolière entre 2000 et 2011

	Mds de DA	Structure (%)
Fiscalité pétrolière recouvrée 2000 - 2011	26 526	100 %
Fiscalité pétrolière consommée par le budget	17 936	67,6 %
Autres usages (remboursement de dette publique et d'avances Banque d'Algérie)	3 208	12,1 %

Reliquat logé au FRR	5 382	20,3%
-----------------------------	--------------	-------

Source : Ministère des finances

Comme on peut l'observer ci-dessus, plus des deux tiers (2/3) des recettes de la fiscalité pétrolière collectée entre 2000 et 2011 a été absorbée pour des besoins de dépense budgétaire.

Les 20% de recettes fiscales non consommées à ce jour et qui constituent la cagnotte encore disponible au sein du FRR à fin 2011 représentent, cela étant, un montant non négligeable, soit l'équivalent de 72,7 Mds de \$US. En se basant sur le montant mobilisé en 2011 pour couvrir le déficit du Trésor, soit 1 761Mds de DA, les ressources du Fonds seraient épuisées totalement au bout de trois années, soit plus exactement à fin 2014.

Aussi, la question première qui se pose à ce stade est celle de savoir dans quelle mesure l'option du maintien d'un fonds de réserve, qui empêche d'aspirer vers la dépense publique, la totalité des ressources doit continuer à être considérée comme opportune. A priori, cette option serait plus que jamais actuelle au vu des niveaux exceptionnellement élevés des prix mondiaux du pétrole et, en particulier sachant que, pour l'année 2011, à titre d'exemple, les recettes de la fiscalité ordinaire couvrent moins de 38% des dépenses de fonctionnement du budget ; et que, pour la même année, le prix du baril de pétrole qui permet d'équilibrer le seul budget de fonctionnement est estimé à hauteur de 51,3 \$US.

Que faire, en d'autres termes, pour renforcer le Fonds de régulation et protéger plus efficacement ses ressources ? Deux types de solutions, qui peuvent par ailleurs être complémentaires, seraient envisageables :

- D'une part, introduire une disposition légale interdisant le recours aux ressources du Fonds pour la couverture des déficits du budget. Une telle hypothèse impliquerait de réviser le plafond actuel fixé à 37\$US le baril, un plafond qui est aujourd'hui complètement irréaliste et déconnecté de la réalité, pour le porter à un niveau plus acceptable qui se situerait autour de 60 à 70 \$US le baril.
- D'autre part, engager une réflexion globale, adossée à une expertise nationale et internationale pointue, sur l'usage qui pourrait être fait des ressources ainsi protégées dans des opérations destinées à intensifier le processus de croissance de l'économie et à la réduction de la dépendance

actuelle vis-à-vis de la rente des hydrocarbures. Le FRR devrait ainsi être orienté, sous des formes à préciser, vers une structure plus proche des fonds souverains du type de la Norvège ou de la Russie. La réflexion devra nécessairement englober le volet de la gouvernance du Fonds pour éviter simplement d'avoir à reproduire les voies du gaspillage de ressources rares que nous avons pu observer jusque là.

En tout état de cause, les solutions à privilégier pour la préservation de ces ressources rares passent, toutes, par une autre forme de programmation budgétaire qui permette d'abord de contenir la croissance exponentielle des budgets de fonctionnement en se donnant pour objectif de les équilibrer par les seules recettes de la fiscalité ordinaire. La programmation des dépenses d'équipement devrait enfin, quant à elle, obéir à une planification des projets sur longue période, une planification qui passe par une maturation plus poussée de chaque investissement retenu et par un mécanisme d'évaluation rigoureux des coûts et des délais de réalisation.

Annexe 01 : Situation des disponibilités du Fonds de régulation des recettes, à fin 2011

En milliards de DA	Cumul 2000-2009	2010	2011	Total	Structure Ressources et emplois (en %)
RESSOURCES					
Reliquat à fin n-1	4 280	4 316	4 843		
Fiscalité pétrolière recouvrée	19 876	2 820	3 830	26 526	100%

Fiscalité pétrolière budgétisée	10 606	1 502	1 529	13 637	51,4%
Plus value sur fiscalité pétrolière	9 271	1 318	2 300	12 889	48,6%
Disponibilités avant prélèvements	9 271	5 635	7143		
				12 889	100 %
EMPLOIS					
Principal de la dette publique prélevé	2 600	0	0	2 600	20,2 %
Remboursement avances Banque d'Algérie	608	0	0	608	4,7 %
Financement du déficit du Trésor	1 746	792	1761	4 299	33,4%
Reliquat après prélèvement	4 316	4 843	5 382		41,7%

Source : Ministère des finances – Synthèse Notes de présentation des projets de LF

Années	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	720	841	916	836	862	899	970	973	1715	1927	1502	1521

Fisc. Pétrolière													
Fisc. Ordinaire	419	560	650	685	737	821	954	927	886	1146	1281	1511	
Total Recettes	1139	1401	1566	1521	1599	1720	1924	1900	2601	3073	2783	3044	
Dép. EQUIP.	319	462	538	568	619	872	1218	1663	1948	1945	1921	1931	
Dép. FONCT	841	1057	1046	1163	1241	1233	1443	1481	2227	2255	2736	3631	
Total Dépenses	1160	1519	1584	1731	1860	2105	2661	3144	4175	4200	4657	5562	
PIB	4099	4237	4455	5149	6045	7499	8391	9367	11 090	10 034	12050	14384	
Export (Mds \$)	21,06	18,53	18,10	24,44	31,58	45,73	53,56	60,59	78,59	45,19	57,09	72,83	
Import (Mds \$)	10,05	10,39	12,22	13,01	19,21	21,16	21,38	26,35	37,99	37,40	38,89	44,94	
Prix Baril (\$US)	28,5	26,5	25,3	28,9	38,6	49,6	65,4	74,4	99	61,6	79,9	112,9	
Baril fiscal (\$US)	19	19	22	19	19	19	19	19	37	37	37	37	
Versement FRR	453	124	27	449	623	1369	1798	1739	2288	401	1318	230	