

# **Soutenabilité de la dette publique : quelle politique budgétaire pour l'Algérie ?**

**Khaled MENNA**  
*CREA D- ALGER-*

## **Introduction**

L'utilisation de la politique économique dans une logique de stabilisation de l'économie paraît comme une des priorités de l'action gouvernementale. L'approche keynésienne étudie et recommande l'utilisation des instruments de politique budgétaire et monétaire à cette fin. Or, au cours des années quatre-vingt, une nouvelle priorité est apparue : cesser d'utiliser la politique budgétaire à des fins de stabilisation, restaurer l'équilibre budgétaire et réduire le ratio de la dette publique sur le PIB.

Cette orientation apparaît d'abord comme une réaction nécessaire à l'apparition et la persistance de déficits budgétaires élevés et à la montée des ratios de la dette publique, tant brute que nette, que s'en est suivie, évolution qui a notamment amené à se préoccuper de la contrainte budgétaire inter-temporelle des gouvernements et de la solvabilité des finances publiques dans un contexte de croissance ralentie. Dans certains cas, l'endettement public a connu, dans les années 1990, une résorption spectaculaire (Danemark, Irlande). Aux Etats-Unis, la persistance d'excédents confortables a conduit à une évolution similaire : avant le ralentissement de 2001-2002, l'élimination de la dette publique était prévue d'ici la fin de la décennie, et la politique de réduction des impôts du Président Bush a été vivement critiquée par ceux qui privilégient la résorption de la dette. Dans un grand nombre de pays industrialisés, le niveau de la dette publique demeure une contrainte forte sur l'exercice de la politique. En Algérie le montant de la dette publique s'élève à 31,4 milliards USD, 80% de cette dette est due essentiellement à l'assainissement des portefeuilles des banques publiques des créances irrécouvrables.

L'évolution de la dette publique et le solde global du trésor, en Algérie, est intimement lié à la fiscalité pétrolière. L'encours de la dette publique totale s'est pratiquement stabilisé à son niveau de 2001. A fin décembre 2003, il s'est élevé à 2038 milliards de DA contre 2145 milliards de DA à fin décembre 2002. L'évolution de l'encours de dette publique suit une tendance baissière avec un poids plus lourd de sa composante extérieure.

On dit qu'une dette est soutenable lorsque le pays puisse payer le service de la dette sans besoin de contracter de nouveaux crédits. En pratique veut dire qu'un pays puisse continuer à recevoir des financements extérieurs, sous condition qu'il paye régulièrement les intérêts sur l'encours de ses dettes. Le critère de soutenabilité est qu'un ratio déterminé (généralement le rapport  $D/Q$ , encours de la dette divisé par le PIB) tende vers une limite finie. Le but de ce papier est d'essayer d'étudier la notion de la soutenabilité de la dette dans une logique de politique budgétaire soucieuse de préserver les équilibres généraux.

Dans un premier temps, nous donnons quelques éléments historiques pour illustrer l'évolution de la dette publique en Algérie. Nous introduisons ensuite la dynamique de la dette et la problématique de la solvabilité des finances publiques. Ce papier se termine par une analyse de la soutenabilité de la politique budgétaire en Algérie par l'étude de la nécessité de gérer la cyclicalité de la politique budgétaire, de préserver la pérennité budgétaire sur le moyen terme qui comporte des défis et des risques, la façon de gérer les gains exceptionnels

des recettes pétrolières en soulignant le rôle du Fonds de régulation des recettes. Et enfin, l'évaluation de la pérennité de la dette extérieure.

## 1. La progression de la dette publique

La dette peut être définie comme un transfert non définitif de ressources au profit de l'agent ayant un besoin de financement (le *débiteur*). Ce transfert est dit «non définitif» parce que, contrairement aux transferts effectués en contrepartie de cession de biens, il donnera lieu plus tard, selon les termes de l'engagement, à un transfert dans le sens inverse qui éteindra la dette. Le concept de "dette publique" énoncé sans autre précision se réfère généralement à la dette brute pour deux raisons. (1) Les données statistiques de référence sont mieux diffusées et plus facilement disponibles. (2) Il existe un lien direct entre la dette brute et le montant des versements d'intérêt au titre du service de la dette - facteur qui entre pour une bonne part dans les inquiétudes suscitées par l'accroissement de la dette.<sup>(1)</sup>

La *dette publique* engage la signature d'un État. Ce dernier peut s'endetter pour couvrir son déficit budgétaire ou donner sa garantie aux dettes contractées par des entreprises publiques. On distingue dans la dette publique la dette de l'État central, celle des collectivités territoriales et celle des entreprises publiques. Pour la dette libellée en monnaie nationale, la signature de l'État présente normalement une garantie suffisante, sauf en cas d'événements politiques exceptionnels comme le renversement du régime ou l'occupation du territoire. Comme un État ne peut créer de la monnaie étrangère pour honorer ses engagements en devises, la garantie publique est moins forte pour la dette en devises, notamment quand il s'agit de pays en voie de développement. La dette ne doit pas être analysée en se référant à un seul exercice comptable. Elle naît de l'investissement qui, par définition, déploie des effets durant plusieurs exercices.<sup>(2)</sup>

Depuis les années 1970, en raison du poids des recettes pétrolières dans les recettes fiscales totales de l'Algérie, les fluctuations des prix pétroliers se sont transmises à la politique budgétaire. L'évolution de la dette publique et le solde global du trésor est intimement lié à la fiscalité pétrolière. Il a été mis en place au mois d'octobre 1995 un marché des valeurs du Trésor. Cette institution devra permettre une meilleure mobilisation de l'épargne, de la gestion de la dette publique et du financement des opérations du Trésor. A ce titre, il a été procédé dans une première phase à la création d'un marché primaire d'émissions de titres de Trésor, au profit des banques commerciales et des compagnies d'assurance. Dans une seconde phase et dans le but de consolider le marché primaire, il a été mis en place au début de l'année 1998, un marché secondaire du Trésor, permettant les transactions sur les titres du trésor par les spécialistes en valeurs du Trésor (SVT).

Entre 2000 et 2004, le service de la dette publique a absorbé 7,7% du PIB de la période et le quart des recettes budgétaires cumulées. A fin décembre 2003, l'encours de la dette publique s'est élevé à 2038 milliards de DA contre 2145 milliards de DA à fin décembre 2002. L'encours de la dette extérieure a été réduit, malgré l'effet de valorisation dû à la dépréciation du Dollar vis-à-vis de l'Euro, passant de 25,3 milliards de US.\$ en 2000 à 23,4 milliards de US.\$ en 2003. L'effet de valorisation a représenté 1,7 Milliards de US.\$ pour cette période. Hors effet de valorisation, le niveau de la dette serait de 21,7 milliards de US \$ (Tableau1) .

---

<sup>(1)</sup> Bernard Dafflon, (1998). La gestion des finances publiques locales, Paris, Economica, pp. [167-218]

<sup>(2)</sup> Bernard Dafflon, (1998). Op.cit

**Tableau 1 : Evolution de la dette publique en Algérie (Milliards de DA) [1995-2003]**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Dette publique extérieure	1543	1568	1509	1498	1547	1536	1409	1165	1056
Dette publique interne	439	638	578	616	1060	1023	999	980	982
Dette publique totale	1982	2206	2087	2114	2607	2559	2408	2145	2038
Dette extérieure garantie	348	316	280	279	296	303	272	283	267
Total engagements extérieurs	2330	2522	2367	2393	2903	2862	2680	2428	2305
Encours dette publique/PIB(%)	98,9	85,8	75,1	75,2	82,3	63,6	57	48,1	39,6

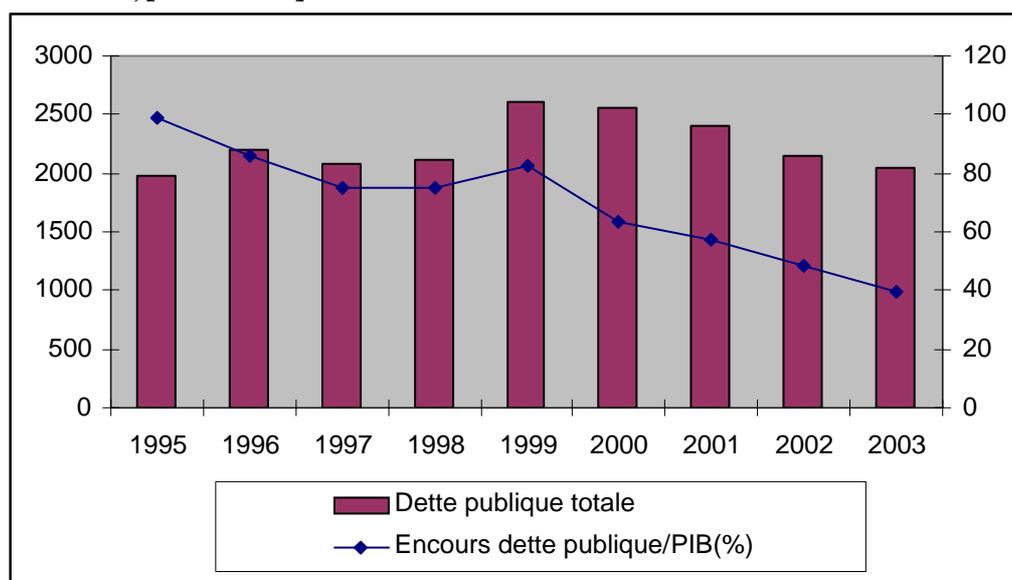
**Source** : Ministère des finances.

L'évolution de l'encours de dette publique suit une tendance baissière avec un poids plus lourd de sa composante extérieure. Le service de la dette publique (322,4 milliards de DA) a représenté, en 2003, près de 21,2% des recettes budgétaires et 18,6% des dépenses budgétaires, part très significative. Il a absorbé 7,7% du PIB au cours de la période 2000 – 2004. (figure n°1).

L'amélioration tendancielle de la dette publique s'explique par :

- des remboursements du principal de la dette publique extérieure supérieures aux mobilisations nouvelles, dans le cadre d'une politique d'endettement prudente,
- et des remboursements importants du principal de la dette publique intérieure dans le cadre d'une politique de désendettement vis à vis des banques, dans un contexte de gestion active des engagements internes.

**Figure n°1. Evolution de la dette publique et l'encours de la dette publique/PIB (milliards de DA)[1995-2003]**



**Source**: Ministère des finances.

L'évolution favorable du ratio de la dette publique se confirme également en 2002, comparativement au PIB projeté pour 2002, le ratio de la dette publique s'établit à 48,1% contre 57% en 2001, 63,6% en 2000 et 82,3% en 1999.

La dette publique intérieure, dont le poids représente 40% dans l'encours global en 2002, suit la même tendance que celle de la dette publique extérieure. Le rythme moyen annuel de sa baisse est le même que celui observé pour l'encours de la dette publique extérieure. A fin décembre 2002, son encours s'est situé à 976,1 milliards de DA contre 999,4 milliards de DA à fin décembre 2001

## **2.Soutenabilité de la dette publique**

Comme tout agent économique, l'Etat et, plus généralement, les administrations publiques, sont confrontés à une contrainte intertemporelle : les déficits d'aujourd'hui donnent lieu à un endettement, et donc à des charges supplémentaires à l'avenir. Mais contrairement aux ménages, l'Etat a une durée de vie infinie, de sorte que la dette n'aura jamais besoin d'être intégralement remboursée. Plus exactement, la dette venant à échéance sera remboursée à l'aide de nouveaux emprunts, car on peut penser que les générations futures elles aussi voudront placer une partie de leur épargne dans des titres de la dette publique. Or la capacité d'épargne sera toujours plus ou moins proportionnelle au revenu.

Ce raisonnement conduit à penser, en première approximation, qu'une dette publique stable en pourcentage du PIB est soutenable, tandis qu'une dette qui croît continuellement en pourcentage du PIB ne l'est pas.

La question de la soutenabilité des finances publiques est particulièrement importante. Imaginons un instant qu'un Etat se trouve dans l'incapacité de faire face au service de sa dette (intérêts et remboursements). La Banque centrale étant indépendante, elle ne pourrait lui offrir un prêt relais. Les seules solutions seraient alors, soit, un prélèvement fiscal massif, soit, un défaut de paiement partiel ou total. Le prélèvement massif serait sans doute impossible en raison des montants en jeu ; resterait le défaut de paiement. Ce dernier, en dévalorisant l'actif des banques (lesquelles détiennent beaucoup de titres publics), serait de nature à provoquer des crises bancaires en chaîne. Pour éviter ces crises, la banque centrale serait amenée à jouer son rôle de prêteur en dernier ressort, c'est-à-dire finalement à racheter aux banques de second rang cette dette publique : la monétisation de la dette aurait lieu a posteriori, si ce n'est a priori. Dans l'anticipation d'un tel mécanisme inflationniste, pénalisant l'investissement privé et public. Dans cette section nous évoluerons sur deux points, le premier sera consacré à la contrainte budgétaire intertemporelle et soutenabilité. Quant au seconde point, il sera question d'étudier le concept de la politique budgétaire, le rôle des stabilisateurs budgétaires automatiques, pour atteindre les limites de la politiques budgétaires.

### **2.1.Contrainte budgétaire intertemporelle et soutenabilité**

Il n'y a pas de définition universellement acceptée de la soutenabilité d'un programme budgétaire donné. Dans la pratique, les études de soutenabilité sont souvent fondées sur une condition de constance d'un ratio de dette publique en proportion du PIB, sans justifier le choix du niveau ainsi retenu. On peut cependant préciser la condition de solvabilité des administrations publiques et donner à la notion de soutenabilité un contenu précis.<sup>(3)</sup>

---

<sup>(3)</sup> Olivier Blanchard, J.C Chouraqui, R.Hageman et N.Sartor (1990). « La soutenabilité de la politique budgétaire : réponses nouvelles à une question ancienne », *Revue Economique de l'OCDE*, n15, pp[8-38]

On dit qu'une dette est soutenable lorsque le pays puisse payer le service de la dette sans besoin de contracter de nouveaux crédits. En pratique veut dire qu'un pays puisse continuer à recevoir des financements extérieurs, sous condition qu'il paye régulièrement les intérêts sur l'encours de ses dettes. Le critère de soutenabilité est qu'un ratio déterminé (généralement le rapport D/Q, encours de la dette divisé par le PIB) tende vers une limite finie.

Une dette est jugée insoutenable par les Institutions Financières Internationales (Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International) si elle correspond à l'un ou l'autre de ces critères:

- Stock de la dette / Recettes budgétaires < 250 %
- Stock de la dette / Exportations < 150 %

Veut dire, pour un pays endetté la valeur actuelle de sa dette extérieure est égale à la valeur actuelle des excédents commerciaux futurs. Ce que signifie que le pays doit enregistrer dans l'avenir des excédents (donc des transferts au reste du monde) suffisants pour payer sa dette.

Généralement on utilise des repères d'excès d'endettement

- Ratio dette / PIB < 50%
- Ratio dette / exports < 200%

Mais ces mesures ont un défaut puisqu'elles ne tiennent pas compte de l'évolution anticipée de la capacité à payer du pays, elles ne tiennent pas compte de la disposition à payer du pays et elles ne tiennent pas compte des anticipations des marchés financiers et des spreads sur la dette.

En pratique, il est cependant difficile d'en rester là : le plafond atteint en cas de "soutenabilité" peut être très élevé, insupportable dans la mesure où il existe malgré tout un niveau minimal de consommation (ou de dépenses publiques) qu'il faut pouvoir continuer à assurer. Et l'analyse de ce niveau minimal est difficile à mener sur le seul plan économique, car il dépend de la capacité des gouvernements à faire accepter à leurs citoyens une réduction de leur niveau de vie

Olivier Blanchard prend la séquence de dépenses publiques et de transferts en termes du PIB comme donnée, et calcule le taux d'imposition constant, qu'il appelle le taux d'imposition soutenable, qui assure la soutenabilité de la dette. La différence entre le taux d'imposition pratiqué et le taux soutenable donne une indication du caractère soutenable ou non de la politique budgétaire. Le taux d'imposition soutenable est donc égal à la valeur actualisée des dépenses en biens et services et en transferts prévues, majoré de la fiscalité nécessaire pour payer les intérêts.<sup>(4)</sup>

Malheureusement, le calcul du taux soutenable théorique est complexe et sujet à contestation car il implique des projections détaillées des recettes et dépenses de l'Etat, sous des hypothèses nécessairement fragiles d'évolution macroéconomique (notamment de croissance et d'inflation) dans un futur distant, et parce que le taux soutenable peut "sauter" en réponse à un changement de scénario.

---

<sup>(4)</sup> voir : Olivier Blanchard (1993), « Suggestions for a new set of fiscal indicators », dans H.Vergon et F.Van Winden (éds), *The Political Economy of Government Debt*, chapitre 14, Elsevier Science Publishers.

Mais la vulnérabilité extérieure demeure encore significative. Environ la moitié de la dette à long terme de l'Algérie a des taux variables. Les mouvements internationaux du taux de change sont une source potentielle de risque pour le fardeau de la dette extérieure du pays. Aussi, avec les prix énergétiques libellés en dollars et constituant 97% des recettes des exportations, les recettes des hydrocarbures pourraient ne pas offrir une protection naturelle appropriée contre les mouvements des devises. La composition en devises de la dette extérieure est estimée à environ 50% en dollars EU, à environ 30 % en Euros et à 12 % en Yen. Dans la mesure où le dollar a tendance à s'affaiblir lorsque les prix pétroliers baissent, il existe une couverture contre-cyclique pour la part de la dette libellée en dollars. Toutefois, les mouvements des devises peuvent quelque peu aggraver la vulnérabilité extérieure du pays.

L'évaluation de la pérennité de la dette extérieure se fonde sur les projections de quelques ratios clés tels que la dette extérieure et la valeur actualisée de la dette par rapport au PIB et aux exportations, et du service de la dette par rapport au PIB et aux exportations. La dette est soutenable si ces indicateurs montrent une tendance à l'amélioration au cours du temps. Naturellement, les clés de la soutenabilité sont l'augmentation des exportations et de la croissance économique. Mais ceci signifie également que de mauvaises exportations et une mauvaise performance de la croissance affecteraient les perspectives économiques et pourraient produire des ratios qui iraient en s'empirant. Par conséquent, les projections indiquant le comportement de ces ratios dans le cadre de scénarios différents sont indiquées ici, sur la base d'un modèle macroéconomique qui assure la cohérence entre les tendances des diverses variables.

Après avoir atteint un sommet en 1996, la dette extérieure de l'Algérie est tombée maintenant à son niveau le plus bas depuis dix ans. Une bonne performance du compte courant sur la période 2000-01 a contribué à l'amélioration de la situation de la dette du pays. Par conséquent, tous les indicateurs clés de l'endettement extérieur ont récemment été à la baisse, et demeurent modérés. Par exemple, la taille de la dette extérieure par rapport au PIB a baissé de 78 pour cent en 1995, à 47% en 2000 et elle a chuté davantage à environ 40 pour cent en 2001. Par rapport aux autres pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure et aux pays exportateurs de pétrole, le fardeau de la dette algérienne est relativement modéré, mais il est moins favorable que celui par exemple de la Colombie, de l'Iran et du Venezuela. La taille de la dette par rapport aux exportations a également diminué, à peu près la moitié de celle de la période 1999-2000.

**Tableau2 : Dette extérieure d'Algérie (Milliards de dollars) [1992-2003]**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
- Dette à MLT	25.886	25.024	28.850	31.317	33.230	31.060	30.262	28.140	25.088	22.311	22.540	23.203
- Dette à CT	792	700	636	256	421	162	212	175	173	260	102	150
- Total	26.678	25.724	29.486	31.573	33.641	31.222	30.474	28.315	25.261	22.571	22.642	23.353

**Source** : Banque d'Algérie

Grâce à des excédants extérieurs importants, les réserves en devises ont grimpé à 18,3 milliards de dollars à la fin de 2001 (et à environ 23 milliards de dollars à la fin de 2002, 30 milliards de dollars en 2003, et environ 40 milliards fin 2004). Les réserves sont plus de six fois plus élevées que le montant du service de la dette venant à échéance avant un an – i.e., la dette à court terme et la dette à long terme qui arrivent à échéance. Avec des réserves aussi

importantes, le risque de liquidité ou de refinancement à proche ou à moyen terme ne devrait pas être une source de vulnérabilité.

## **2.2. La politique budgétaire**

La politique budgétaire constitue, avec la politique monétaire, l'un des principaux leviers de la politique économique de l'État. Elle consiste à utiliser certains instruments budgétaires (dépenses publiques, endettement public, prélèvements fiscaux) pour influencer sur la conjoncture économique.

Jusqu'à la crise des années 1930, la gestion des finances publiques a eu pour principal objectif d'assurer le financement des services publics. Le volume des dépenses de l'État n'était alors pas considéré comme une variable susceptible d'influencer le niveau d'activité de l'économie. L'analyse de l'économiste britannique John Maynard Keynes a modifié cette conception en soulignant l'impact de la politique budgétaire sur le niveau d'activité économique d'un pays. Par conséquent, la plupart des pays développés ont mené depuis les années 1930 des politiques de relance budgétaire lors des périodes de récession ou de moindre croissance. A compter de la crise consécutive au choc pétrolier de 1973, les théoriciens néoclassiques ont cependant souligné les limites de la politique budgétaire et notamment, les effets néfastes des déficits et de la dette publique.

### **2.2.1. Les stabilisateurs budgétaires automatiques**

Les recettes et les dépenses publiques exercent spontanément une action contracyclique sur l'activité économique, c'est-à-dire d'atténuation des aléas de la conjoncture économique.

En effet, si une grande partie des dépenses publiques sont indépendantes des variations à court terme de l'activité économique (ex : les dépenses de rémunération et de retraite des fonctionnaires), certaines d'entre elles sont, en revanche, mécaniquement liées à la conjoncture. C'est notamment le cas des dépenses d'indemnisation du chômage ou des prestations sociales versées sous condition de ressources, qui augmentent quand l'activité économique se dégrade. On considère ainsi que l'élasticité des dépenses publiques à la conjoncture est comprise entre 0,1 et 0,3, autrement dit, les dépenses publiques ont tendance à augmenter spontanément de 0,1 à 0,3 point lorsque la croissance ralentit d'un point.

Lorsque l'activité économique ralentit, les dépenses publiques ont tendance à s'accroître tandis que les entrées de recettes ralentissent mécaniquement, ce qui provoque une détérioration du solde budgétaire. Dès lors, le montant des recettes fiscales diminue et le volume de dépenses publiques augmente. La détérioration de l'activité économique provoque alors un transfert de revenus des administrations publiques vers les ménages et les entreprises, ce qui atténue mécaniquement l'effet du ralentissement économique sur les revenus de ces derniers.

A l'inverse, en période de forte expansion économique, les prélèvements fiscaux et sociaux augmentent mécaniquement, tandis que les dépenses diminuent, ce qui a tendance à freiner la croissance de la demande intérieure.

Par conséquent, les recettes et les dépenses publiques fonctionnent comme des « stabilisateurs automatiques » puisqu'elles contribuent à amortir les variations conjoncturelles de l'activité économique. Cependant, ce mécanisme de stabilisation

automatique ne fonctionne pleinement que si les ménages et les entreprises ne modifient pas leur comportement de consommation, et si les taux d'intérêt ne sont pas affectés par la croissance de la dépense publique en période de récession.

### **2.2.2. Les politiques budgétaires volontaristes**

En cas de forte dégradation de la conjoncture économique, les gouvernements peuvent être tentés de mener une politique budgétaire volontariste. Une telle politique consiste à soutenir l'activité économique à court terme, en faisant jouer le « multiplicateur keynésien ». On appelle « multiplicateur keynésien », le mécanisme macroéconomique mis en exergue par Keynes, qui permet de compenser la faiblesse des dépenses privées par un accroissement des dépenses publiques. En effet, une augmentation des dépenses publiques engendre des revenus supplémentaires qui sont pour partie consommés, pour partie épargnés, et pour partie récupérés par les administrations publiques sous la forme d'impôts et de cotisations sociales. Or, la partie de ces revenus supplémentaires qui est consommée vient nourrir la demande intérieure adressée aux entreprises. Ces dernières peuvent dès lors augmenter leurs investissements, leurs emplois, et distribuer des revenus supplémentaires. Le surcroît de dépenses publiques provoque par conséquent un effet cumulatif (un effet multiplicateur) qui stimule d'autant plus l'activité économique que les revenus sont peu épargnés, peu imposés, et que la demande de consommation s'adresse principalement aux entreprises nationales.

Les gouvernements peuvent également soutenir l'activité en réduisant les charges fiscales et donc en augmentant le revenu des personnes privées. Cette politique stimule l'activité économique, mais dans une moindre proportion que la dépense publique, car une partie de ce revenu supplémentaire est immédiatement épargnée par les ménages et les entreprises.

### **2.2.3. Les limites de la politique budgétaire**

Une politique budgétaire volontariste peut néanmoins avoir des effets défavorables sur l'activité économique. C'est d'ailleurs en raison de ces effets défavorables qu'elle tend aujourd'hui à être de plus en plus critiquée.

Ainsi, les besoins de financement liés à l'accroissement des dépenses publiques provoquent généralement une hausse des emprunts de l'État et, du fait de cette demande supplémentaire adressée aux marchés de capitaux, des taux d'intérêt. Or, cette hausse des taux découragera une partie des achats des consommateurs financés par l'emprunt, et réduira les investissements des entreprises, lorsque leur rentabilité sera insuffisante au regard du coût de financement par l'emprunt.

De plus, la demande supplémentaire permise par l'augmentation des dépenses publiques doit s'adresser en priorité aux producteurs nationaux. Or, compte tenu de l'ouverture croissante des économies, l'effet du « multiplicateur keynésien » s'est réduit au cours des dernières décennies et profite désormais davantage aux producteurs étrangers.

Par ailleurs, l'accumulation des déficits budgétaires vient gonfler l'encours de dette publique et augmente donc les charges futures de l'État. Or, plus un État est endetté, plus la charge de cette dette est élevée. Celle-ci pèse d'autant plus sur son budget qu'un niveau de dette important entraîne des taux d'intérêts élevés lorsque l'État veut contracter de nouveaux emprunts. A terme, le poids de la dette peut ainsi devenir insoutenable par rapport au niveau des recettes de l'État.

En outre, les délais liés à la prise de décision politique font que les effets de la politique budgétaire peuvent être inadaptés à la conjoncture au moment où ils affectent les décisions des agents économiques.

De plus, certaines dépenses publiques sont particulièrement rigides, et donc, difficilement réversibles en cas de retournement de la conjoncture.

Enfin, en théorie, les politiques budgétaires nationales demeurent le principal instrument pour faire face à des chocs économiques ponctuels, car les gouvernements nationaux ne peuvent plus recourir à la politique monétaire pour influencer sur les variations de la conjoncture économique dans le cadre, par exemple, de l'Union économique et monétaire (UEM). Mais, en réalité, les contraintes fixées par le traité de Maastricht et le pacte de stabilité et de croissance limitent l'utilisation de la politique budgétaire, en fixant un seuil maximal de déficit des administrations publiques à 3 % du PIB en cas de ralentissement de la croissance. Cette mesure se justifie par la volonté d'éviter qu'un pays fasse porter les effets négatifs de sa politique budgétaire (hausse des taux d'intérêts et du taux de change de l'euro) sur l'ensemble des pays de l'UEM

### **3. Soutenabilité de la politique budgétaire en Algérie : un défi à relever**

La soutenabilité de la politique budgétaire a des implications pour la pérennité de la position extérieure. L'expérience internationale suggère que souvent des déficits budgétaires élevés n'ont pas été compensés par une épargne privée plus forte et qu'ils ont par conséquent été reflétés dans les déficits importants du compte courant, mettant en risque la pérennité de la dette extérieure.<sup>(6)</sup> Les politiques budgétaires prudentes sont souvent exposées aux chocs externes avec des effets de longue durée, qui impliquent généralement des coûts élevés d'ajustement. Le manque d'ajustement (ou même sa trop grande lenteur) peut se traduire par une forte inflation, un taux de change surévalué et une crise de la balance des paiements.<sup>(7)</sup> La consolidation budgétaire en Algérie a joué un rôle crucial dans la stabilisation macroéconomique depuis le milieu des années 90, et dans la maîtrise des épisodes d'incertitude macroéconomique renouvelée en conséquence des récents chocs des prix pétroliers.<sup>(8)</sup>

L'ajustement budgétaire au cours des années 90 a aidé l'Algérie à réduire les déficits primaires et à les transformer en un excédent moyen de 6 % récemment. L'excédent budgétaire moyen global de 2,3 % du PIB en 1996-2000, est à comparer aux déficits moyens de 3 à 10 % du PIB dans le passé. Pour la période 1975-2000 dans son ensemble, l'Algérie a

---

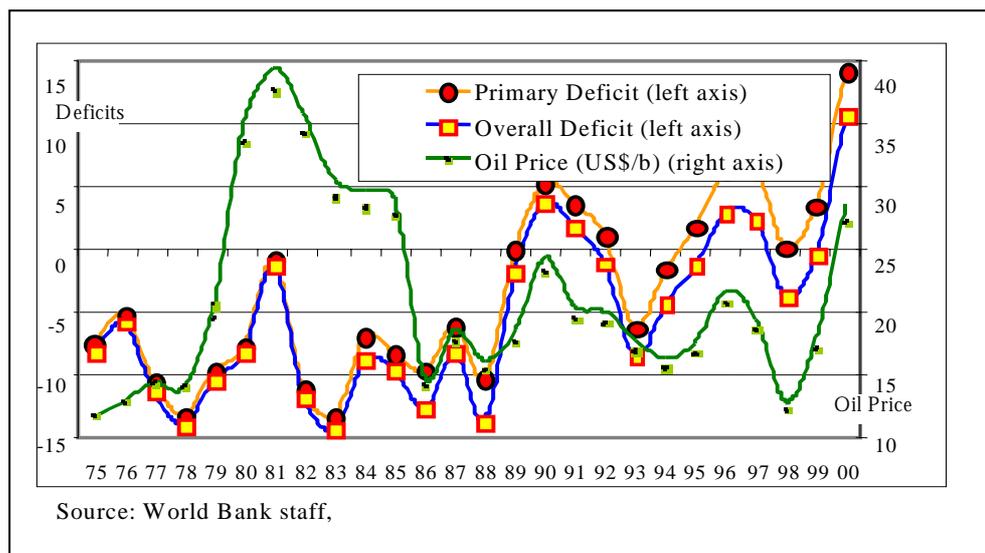
<sup>(6)</sup> Par exemple, la recherche fait valoir que des déficits persistants du compte courant en excès de 5 pour cent du PIB signalent des déséquilibres macroéconomiques insoutenables du compte courant, en particulier si les déficits découlent d'un boom de la consommation plutôt que de l'investissement et sont combinés avec des taux faibles d'épargne nationale (FMI, 1998).

<sup>(7)</sup> Lorsque les pays exportateurs de pétrole connaissent des chocs favorables qui stimulent les recettes, ils poursuivent des politiques insoutenables, en les finançant avec les gains extraordinaires ou l'emprunt extérieur. Lorsqu'ils s'engagent dans des dépenses pro-conjoncturelles, impliquant souvent des programmes d'investissement avec un rendement négligeable ou nul, lorsque les prix des produits chutent, ces pays restent avec des déficits budgétaires importants et insoutenables et des symptômes du mal hollandais (Collier et Gunning, 1999).

<sup>(8)</sup> Banque Mondiale, 2001a, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press. Et Nashashibi, Karim, Patricia Alonso-Gamo, Stefania Bazzoni, Alain Féler, Nicole Laframboise, and Sebastian Paris-Hovitz (1998): "Algeria, Stabilization and Transition to the Market", IMF-Occasional Paper 165, Washington DC.

enregistré un *déficit primaire moyen* annuel en proportion du PIB de plus de 3 %, à l'origine d'une dynamique insoutenable de la dette jusqu'à l'ajustement mis en place au début des années 1990. Les excédents n'ont été enregistrés que pendant cinq ans sur la période 1975-2000 (Figure 2). Pendant les cinq années où il y a eu des excédents budgétaires, ceux-ci ont été de 4,3% du PIB, allant de 1,7 % à 10,6 %, le *déficit* moyen pour le reste de la période était de 7,7 % du PIB, allant de 0,5 % à 14,5 %.

**Figure 2: Conduite Budgétaire à long terme**



### 3.1. La nécessité de gérer la cyclicalité de la politique budgétaire

La caractéristique la plus marquante des résultats budgétaires en Algérie est leur volatilité.<sup>(9)</sup> En moyenne pour 1975-2000, le déficit global de l'Algérie en part du PIB a été environ deux fois plus volatile que dans les autres pays producteurs de pétrole. Le déficit primaire, qui exclut les effets des déficits passés, a été trois fois plus volatil que dans ces pays. Des indicateurs détaillés de la volatilité montrent que l'instabilité des recettes des hydrocarbures demeure la source dominante de la volatilité budgétaire en Algérie. Au cours des années 90, les recettes budgétaires totales en Algérie étaient d'environ 50 % plus volatiles que dans d'autres pays producteurs de pétrole (80 % en plus de volatilité dans les recettes des hydrocarbures), résultant des changements à la fois dans les volumes et les prix. La *volatilité des dépenses* a été sensiblement réduite. Les transferts et les dépenses d'investissement sont à présent les principales sources internes de volatilité des dépenses budgétaires en Algérie, par rapport à d'autres postes de dépenses (tableau3).

<sup>(9)</sup> La mesure de la volatilité pour les déficits en pourcentage du PIB est l'écart type de leurs premières différences. La mesure de la volatilité pour chaque poste de recettes et de dépenses en termes réels, est l'écart type de son taux de croissance. L'analyse suit la méthodologie de Gavin et Perotti (1997). Pour plus de détails, voir Banque mondiale (2001b).

Des estimations empiriques suggèrent que la volatilité des recettes des hydrocarbures a suscité des changements pro-cycliques dans les dépenses du gouvernement en Algérie.<sup>(10)</sup> Etant donné que la grande part des dépenses publiques est financée par les recettes des hydrocarbures, lorsque ces recettes baissent, il faut comprimer les dépenses pour maintenir l'équilibre budgétaire—même si le financement des marchés de capitaux internationaux peut offrir un financement temporaire face aux contractions des recettes.

**Tableau 3 : Volatilité comparée des résultats budgétaires**

<b>VOLATILITY INDICATOR</b>	<b>Region</b>	<b>75-80</b>	<b>81-85</b>	<b>86-90</b>	<b>91-95</b>	<b>96-00</b>
<b>Overall Balance/GDP</b>	Algeria	3.9	7.0	7.0	4.7	6.4
	Oil Countries 1/	4.0	2.8	4.0	1.4	3.7
<b>Primary Deficit/GDP</b>	Algeria	3.8	7.1	5.7	4.8	6.2
	Oil Countries 1/	0.9	2.9	2.6	1.8	3.0
<b>Total Revenue (real)</b>	Algeria	10.9	10.1	17.1	20.2	29.4
	Oil Countries 1/	18.8	17.0	21.4	12.3	25.2
Hydro revenue (real)	Algeria	22.4	16.6	60.7	30.3	49.9
	Oil Countries 1/	27.4	26.8	39.7	13.8	35.5
<b>Total Expenditure (real)</b>	Algeria	13.2	7.7	11.8	22.3	6.0
	Oil Countries 1/	13.6	18.8	17.4	14.1	21.9
Current Expenditure (real)	Algeria	9.7	9.7	7.0	25.6	4.7
	Oil Countries 1/	11.3	17.0	12.1	7.0	23.5
Capital Expenditure (real)	Algeria	26.5	10.5	19.3	17.1	25.0
	Oil Countries 1/	24.5	29.1	34.6	63.6	30.1

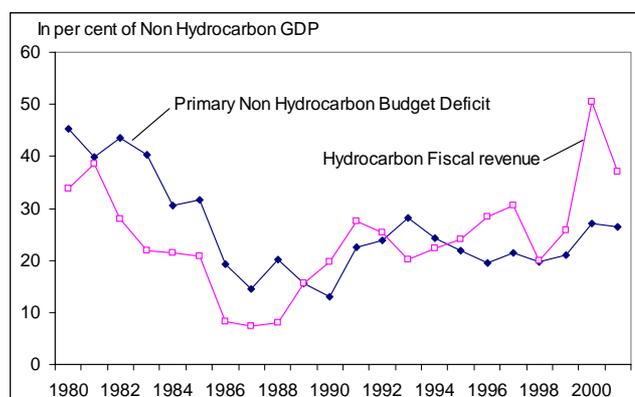
1/ Selected, including Venezuela, Mexico, Nigeria, Saudi Arabia, and Indonesia

**Source** : Estimations de la Banque mondiale

La pro-cyclicalité de la politique budgétaire se constate également par l'étroite association entre le déficit budgétaire primaire hors hydrocarbures et les recettes des hydrocarbures (mesurés en tant que ratios du PIB hors hydrocarbures-Figure 4). Malgré les progrès enregistrés en matière de discipline des dépenses publiques depuis le programme d'ajustement en 1994, la nette augmentation des recettes des hydrocarbures depuis 2000 s'est traduite par une augmentation du déficit budgétaire hors hydrocarbures d'environ 6 points de pourcentage du PIB hors hydrocarbures. Les équilibres budgétaires globaux varient également pro-cycliquement avec la croissance économique en raison de changements dans les dépenses publiques qui tendent à dépasser les changements dans les recettes des hydrocarbures. Chaque point de pourcentage d'augmentation du taux de croissance du PIB a été accompagné d'une baisse de près de 1 pour cent de l'excédent budgétaire en part du PIB, l'augmentation proportionnellement plus forte des dépenses sur les recettes aggravant l'impact des perturbations initiales sur l'économie. Inversement, le ralentissement de la croissance s'est traduit par des réductions du déficit budgétaire, car les dépenses ont été proportionnellement plus comprimées que les recettes, provoquant une réduction ultérieure de la production et intensifiant les effets du choc négatif initial. Ainsi, en suivant le cycle pétrolier, la politique budgétaire a exacerbé l'impact des chocs des termes de l'échange, et a agi en tant que conduit majeur de répercussion des chocs pétroliers sur le reste de l'économie.

<sup>(10)</sup> L'analyse de la pro-conjoncture est fondée sur Bayoumi et Eichengreen (1995) ; Gavin et Perotti (1997) ; Gavin et al. (1996) ; Talvi et Végh (2000) ; et Lane (1999). Pour plus de détails, voir Banque mondiale (2001b).

**Figure 4 : Le déficit budgétaire primaire hors hydrocarbures a été affecté par le cycle du pétrole**



Source : Estimations de la Banque mondiale

### 3.2. Préservation de la pérennité budgétaire sur le moyen terme : les défis et les risques

Pour l'avenir, une fois achevée la tâche initiale de stabilisation budgétaire et macroéconomique, la politique budgétaire s'est focalisée sur les défis à relever pour assurer la pérennité dans le futur. Un des problèmes budgétaires essentiels des années à venir est de contenir les niveaux des dépenses publiques, et, dans une moindre mesure, de régler les problèmes de la collecte des recettes. La vulnérabilité budgétaire à la variabilité des prix pétroliers, la pro-cyclicalité de la politique budgétaire qui en résulte, et les risques budgétaires du fait des engagements éventuels et implicites de l'Etat, impliquent de renforcer davantage la gestion budgétaire afin de garantir la pérennité budgétaire dans le moyen et le long terme et de renforcer la stabilité macroéconomique.

Un déficit ou un excédent primaire est défini comme soutenable s'il ne donne pas lieu à un ratio dette/PIB qui s'accroît sans cesse, dans le cadre d'un ensemble donné d'hypothèses et d'objectifs de politique macroéconomiques. Une contrainte budgétaire intégrée, comprenant des opérations par le Gouvernement central et le bilan de la Banque centrale, est utilisée pour évaluer la pérennité, dans un modèle comptable budgétaire. La particularité de cette contrainte de budget intégré pour l'Algérie est qu'elle permet de mettre en lumière une notion de dette publique étrangère « nette » (dette publique étrangère moins réserves de change) et l'importance des bénéfices nets de la Banque centrale en tant que de « recettes exceptionnelles » pour les comptes budgétaires publics. Le modèle ici reflète aussi les caractéristiques de la contrainte du budget public de l'Algérie et notamment les rôles joués par les recettes des hydrocarbures (qui incorporent le Fonds de régulation des recettes, voir ci-dessous), les gains de la compagnie pétrolière nationale au niveau des recettes, et la faible dépendance vis-à-vis de la création monétaire pour financer le déficit<sup>(11)</sup>. L'évaluation de la pérennité du programme budgétaire se fonde sur la comparaison de la balance primaire projetée avec la « balance primaire finançable », i.e., la balance primaire qui serait requise pour stabiliser le ratio dette/PIB autour d'un niveau prédéterminé qui est généralement son

<sup>(11)</sup> Le modèle est une version temporelle discrète du modèle dans Anand et van Wijnbergen (1989). Se référer également à Agénor, 2000.

niveau actuel. Si la différence est positive, c'est une mesure de « l'effort budgétaire » additionnel qu'il faut fournir pour stabiliser la dette. Si la différence est négative, c'est une mesure de la « latitude budgétaire », en excès de ce qui serait requis pour stabiliser la dette.

**1. Hypothèses sous-jacentes des projections.** L'analyse de la pérennité budgétaire en Algérie porte sur les dépenses primaires, car les dépenses sont sous le contrôle intégral des autorités, alors que les recettes dépendent essentiellement de la situation exogène des prix pétroliers<sup>(12)</sup>. Comme le montrent les résultats du Tableau 4 l'objectif de stabilisation choisi est le ratio dette/PIB en 2001. Un scénario macroéconomique relativement optimiste est considéré pour l'évaluation de la pérennité budgétaire et extérieure. Les projections se basent sur le cadre de cohérence macroéconomique dans le RMSM-X pour l'Algérie. Ce scénario s'étend sur la période 2003-2008 et les principales hypothèses sous-jacentes sont résumées ci-dessous (en moyenne pour la période de projection). Les risques apparentés à cet environnement sont essentiellement liés au développement du secteur pétrolier.

- Le taux de croissance réel du PIB est projeté à 4 %, initialement supporté par l'agriculture à cause des conditions climatiques favorables de 2003, et au secteur de la construction à cause du Programme de relance économique des travaux publics financé par l'Etat. Le secteur des hydrocarbures devrait être un moteur de la croissance réelle pendant toute la période de projection, du fait que les investissements sur les 10 dernières années ont accru les volumes de production de pétrole et de gaz bruts. Ce scénario est à comparer avec des projections de croissance du PIB en 2002-2005 que les autorités estiment à 5,6 %
- Le prix du pétrole à 19,7 \$EU/bbl, qui, en raison de la production attendue, pourrait produire 16 milliards de \$EU de recettes des exportations pétrolières en moyenne.
- Les dépenses primaires réelles en pourcentage du PIB sont supposées être de 29,8 % en moyenne, alors que le taux d'intérêt réel sur la dette interne est projeté à 1,3 %, et que le taux d'intérêt réel sur la dette extérieure nette se situe à 1,9 %. Les taux d'intérêt nominaux sur la dette interne sous-tendant ces projections sont calculés à partir des charges attendues d'intérêt jusqu'à 2005 comme indiqué par les autorités, plus une prime conformément à la politique du Gouvernement consistant à absorber la liquidité du système. Les taux d'intérêt apparent sur la dette extérieure sont basés sur les paiements attendus par les autorités de l'intérêt sur la dette extérieure jusqu'à 2005. Pour couvrir la totalité entière de la période de projection, les taux de 2005 demeurent les mêmes pour le reste de la période.
- « Fiscalité pétrolière » de 73 % (pourcentage appliqué au total des recettes pétrolières transférées au trésor), basée sur une tendance stable sur les 10 dernières années, alors que les recettes réelles hors pétrole sont assumées être de 13,3 % du PIB.
- Selon les projections, l'inflation interne devrait être de 4,8 pour cent dans la première partie de la période, montant ensuite à 6%, à cause des dépenses accrues du Programme de relance économique et de la liquidité importante dans le système, provenant de la recapitalisation des banques et de l'absorption par l'Etat des dettes des entreprises publiques et de l'agriculture. En l'absence de toute nouvelle stimulation de la demande interne, l'inflation devrait diminuer vers la fin de la période. L'inflation étrangère (US) devrait être de 2,4 %.

---

<sup>(12)</sup> En outre, pour les raisons expliquées ci-dessous, les dépenses primaires comparées au déficit primaire, offrent un meilleur ancrage à la viabilité d'un cadre budgétaire moderne.

- Une dépréciation du taux de change réel (TCR) (DZ-US) de 1,7%, car la dépréciation du taux de change nominal vise à assurer la stabilité du TCR, pour compenser l'inflation intérieure plus forte au cours de la période de projection.

**Tableau 4 : Analyse de la soutenabilité budgétaire**

Stabilization Target	DEBT/GDP RATIO in 2001		
	(Domestic public debt/GDP:30%) (Net Foreign public debt/GDP:0.3%)		
	Average 2002-2008	Std. Dev. 2002-2008	Range
Fiscal "latitude (-) or effort (+)"	-7.5	0.5	(-6.8 to -8.1)
Critical level Total Hydro Exports (US\$ billions)	10.9	0.53	10 to 11.5
Critical % "Fiscalité Pétrolière"	49.3	2.3	46 to 53

**Source** : Estimations de la Banque mondiale

**2. Evaluation de l'espace budgétaire existant.** Dans l'environnement qui vient d'être décrit et grâce à l'ajustement budgétaire douloureux entrepris dans le passé, l'Algérie se trouverait dans une situation favorable de latitude budgétaire à moyen terme. Tout en maintenant les ratios dette/PIB au niveau observé en 2001, elle pourrait se permettre d'augmenter ses dépenses primaires d'une moyenne de 7,5 points de pourcentage du PIB (en termes réels)—en s'appuyant essentiellement sur une situation favorable des recettes des exportations pétrolières.

Il faut toutefois mettre cette situation particulièrement favorable dans un contexte plus général.

- La « latitude budgétaire » estimée ne devrait pas être interprétée comme une opportunité pour augmenter les dépenses, sur l'hypothèse que cette augmentation peut ne pas perturber un programme soutenable sur le plan budgétaire. Dans le contexte actuel de la politique budgétaire en Algérie, l'augmentation des dépenses consisterait une fois de plus à adopter des politiques budgétaires pro-cycliques, connues pour leurs effets négatifs sur le reste de l'économie. Une demande intérieure en plein essor, soutenu par les dépenses publiques, mettrait en situation de risque la bonne performance de la croissance du PIB projetée dans le scénario à moyen terme, en accroissant l'inflation et en perturbant la balance extérieure, à cause de la réponse encore limitée du côté de l'offre de l'économie. Le dilemme entre latitude budgétaire suffisamment importante et le besoin d'une politique budgétaire contra-cyclique en Algérie devrait être résolu en faveur de cette dernière.

La latitude budgétaire dans le scénario présent devrait plutôt être envisagée comme la possibilité d'accroître l'épargne publique, pour assurer que les ressources sont disponibles pour le maintien de la dépense publique si la situation favorable des recettes des exportations pétrolières s'inverse. En d'autres termes, la latitude budgétaire devrait être considérée comme *un degré favorable de confort pour soutenir les politiques budgétaires contre-cycliques à l'avenir.*

En fait, cette latitude budgétaire confortable est sensible à la taille projetée des recettes des exportations pétrolières. Au-dessous d'un seuil critique des recettes des exportations

pétrolières, la politique budgétaire deviendrait insoutenable, et l'Algérie devrait mettre en place un effort budgétaire menant à une compression des dépenses primaires. Si l'on maintient les paramètres actuels du scénario macroéconomique, ce seuil critique se situe aux environs de 10,8 milliards de \$EU en moyenne selon les estimations, pour les deux objectifs choisis dette/PIB. Ceci correspond à environ deux tiers des recettes des exportations pétrolières projetées pour le moyen terme, et à près de la facture totale des importations pour une année quelconque. En d'autres termes, si les recettes totales des exportations pétrolières atteignent un montant inférieur à 10,8 milliards de \$EU, l'Algérie non seulement affronterait une situation budgétaire insoutenable, mais elle risquerait également d'affronter une position extérieure insoutenable.

Dans le même ordre d'idées, l'analyse examine le niveau critique des recettes budgétaires d'hydrocarbures par rapport aux recettes totales des exportations d'hydrocarbures qui serait cohérent avec la pérennité budgétaire à moyen terme. Ceci se base sur le niveau projeté de recettes totales des exportations pétrolières dans le scénario initial. Ce niveau critique est estimé à environ 49 pour cent, en moyenne, en considérant les deux objectifs alternatifs de ratios de dette/PIB. Cela est à comparer à 63,3 pour cent en 2001, et une moyenne de 71 pour cent en 1995-2000.

Si les seuils critiques des exportations pétrolières et des recettes pétrolières budgétaires devaient se produire simultanément, l'Algérie devrait réduire ses dépenses primaires en termes réels d'environ 5 points de pourcentage du PIB. Ce serait l'effort budgétaire moyen requis pour maintenir les ratios dette/PIB inchangés.

Il s'agit là de résultats préliminaires, pour estimer le champ de manœuvre existant pour maintenir la pérennité budgétaire sur le moyen terme en Algérie, sur la base d'un scénario quelque peu optimiste.<sup>(13)</sup> Ces résultats doivent être comparés avec les scénarios élaborés par les autorités pour évaluer la direction possible de la politique budgétaire sur le moyen terme. Les indications initiales des scénarios macroéconomiques des autorités laissent apparaître des hypothèses plus optimistes, que celles retenues dans cette analyse en particulier dans le secteur pétrolier. La disponibilité d'une information qui n'est que partielle sur ces scénarios fait qu'il est impossible de procéder à l'analyse de soutenabilité d'une manière comparative.

### **3.3. Risques pour la pérennité budgétaire**

Les risques immédiats de la pérennité budgétaire à moyen terme en Algérie sont les engagements éventuels du secteur public. Ils donnent une mesure des changements de politique qui peuvent être requis pour maintenir la pérennité budgétaire. Toutefois, ces engagements ne sont pas facilement quantifiables parce qu'ils dépendent de la réalisation de « l'occurrence assurée ». Leurs répercussions négatives peuvent ne pas être apparentes sur le court terme mais peuvent faire surface plus tard, provoquant une crise financière grave qui exigerait de remèdes plus onéreux. L'essentiel des engagements éventuels en Algérie

---

<sup>(13)</sup> Les résultats obtenus dépendent de la structure du modèle. La structure analytique utilisée ici assume généralement que des changements des dépenses primaires ou de l'excédent primaire n'auront pas d'effet que ce soit la croissance, du PIB, les taux d'intérêt, l'inflation, la dépréciation du taux de change, etc. Pour résoudre ce problème, il faudrait de préférence un modèle éclaté qui détermine de manière endogène les changements des taux de croissance du PIB, des taux d'intérêt réels et des taux de change réels. De plus, l'approche ici assume un bon fonctionnement des marchés de capitaux domestiques et un accès entier et aisé aux marchés de capitaux internationaux de sorte que les obligations continuent à se développer au taux de croissance du PIB. Ceci laisse un rôle plutôt vague des attentes des agents économiques sur ce que serait réellement une politique budgétaire durable.

provient des prêts non productifs aux entreprises publiques, accumulés dans les portefeuilles des banques publiques. Les passifs éventuels proviennent également de la situation financière du système des retraites. Les garanties pour du crédit octroyé par des institutions financières et pour des dépôts dans ces institutions en sont d'autres exemples.

Les engagements éventuels du système bancaire en Algérie se sont déjà avérés très onéreux et ont le potentiel de compromettre la pérennité des programmes budgétaires. Les modalités contractuelles actuelles avec les gérants des banques n'offrent pas de garanties suffisantes pour réduire l'accumulation de prêts non productifs. Ceci appellerait une restructuration opérationnelle radicale des banques publiques qui couperait leurs liens avec les entreprises publiques. Le remplacement des prêts bancaires aux entreprises en difficulté par des subventions transparentes dans le budget aiderait à réduire le risque de voir s'accumuler davantage les prêts non productifs des banques publiques, tout en permettant une meilleure évaluation des tendances budgétaires sous-jacentes.

Si la tendance actuelle des ratios de dépendance se poursuit sur le moyen terme, la détérioration progressive de la position financière du système des retraites préconiserait une réforme pour réduire la générosité du système. Avec le système actuel des paramètres, les simulations préliminaires indiquent l'apparition d'un déficit *cumulatif* d'environ 4,5 pour cent du PIB sur la période 2003-2008 et un déficit additionnel de 12 pour cent sur la période 2009-15—tenant compte également de la baisse du nombre des cotisants du secteur public à la CNR à la suite des privatisations.

Ces estimations préliminaires des engagements éventuels appellent à la vigilance des stratégies pour assurer la pérennité budgétaire à long terme. La gestion des risques relatifs aux engagements éventuels serait fortement facilitée par un cadre budgétaire transparent et intégré, ainsi que des stratégies adéquates pour la gestion des actifs et de la dette par l'Etat.

#### **3.4. Gérer les gains exceptionnels des recettes pétrolières : le rôle du Fonds de régulation des recettes.**

En réponse aux effets des gains exceptionnels des recettes pétrolières, de la volatilité des prix et de l'amenuisement potentiel des ressources, un nombre de fonds de régulation des recettes et de fonds d'épargne ont été créés dans les pays producteurs de pétrole, par exemple, dans des zones de production reconnues comme l'Alaska, l'Alberta, le Kuwait, la Norvège, Oman et le Venezuela; dans des pays en transition comme l'Azerbaïdjan et le Kazakhstan, et dans des pays qui vont commencer à produire comme le Tchad. Des nouveaux fonds ont été établis (Algérie et Iran) et sont à l'étude dans d'autres pays (Russie).

A ce jour, les expériences de ces fonds ont été mitigées et, en général, les fonds ont connu un plus grand succès dans les pays dotés d'une discipline budgétaire et d'une gestion macroéconomique fortes. En bref, les fonds ne remplacent pas une solide gestion budgétaire. Les fonds ne limitent pas les dépenses budgétaires et ne réduisent pas la volatilité des prix et l'incertitude (cette dernière pouvant être directement gérée au moyen d'outils de gestion du risque).

Les autorités algériennes ont établi un Fonds de Régulation des Recettes (FRR) à travers une Loi de Finances complémentaire, approuvée par le Parlement le 27 juin 2001. La loi stipule que toutes les recettes des hydrocarbures reçues par l'Etat, en excès des recettes budgétisées, doivent être déposées dans le FRR. Le 6 février 2002, un décret d'exécution a

établi quelques règles de base. Toutes les recettes allant dans le fonds continueront à être des recettes effectivement en excès des projections budgétaires.

Les recettes budgétaires sont basées sur un prix de référence du pétrole pour le Saharan Blend dans la loi de Finances et sur les volumes prévus des exportations. Toutes les recettes générées par le fonctionnement du fonds resteront également dans le fonds. Le décret a considéré deux règles de dépense : (1) aider à équilibrer le budget annuel ; et (2) réduire la dette publique. Le Ministre des Finances sera chargé d'administrer les recettes et les dépenses conformément aux conditions du décret.

Le prix de référence du pétrole compris dans le budget de 2000, 2001, 2002, 2003 et 2004 était de 19\$/bbl et 22\$/bbl, respectivement Ceci a permis de transférer au fonds un montant important de recettes, en particulier en 2000 quand les prix du pétrole étaient supérieurs à 28\$/bbl par rapport au prix de référence de 19 \$. Selon le Ministère des Finances (Opérations du Trésor et Fonds de Régulation des Recettes), le FRR a reçu 453,0 milliards de DA (6,0 milliards de \$EU) en 2000, et 115,8 milliards de DA (1,5 milliard de \$EU) en 2001. Selon le Ministère des Finances et la Banque centrale, à la fin de 2001, le FRR avait un montant total de 554 milliards de DA (7,1 milliards de \$EU). Toutefois, le Gouvernement ne publie pas les chiffres détaillés du FRR, et la Banque centrale ne donne pas les entrées et les sorties pour le FRR, seulement le solde.

Le FRR a joué, au cours de ces quatre dernières années, un rôle de régulateur de la dépense publique, puisque les dépenses budgétaires, et plus particulièrement les dépenses d'équipement ont progressé sans crainte d'un retournement de conjoncture. La préservation de ce rôle régulateur du FRR, reste cependant subordonné à la maîtrise de la dépense publique au cours des prochaines années dans un contexte pétrolier qui reste incertain.

Les prélèvements effectués du FRR de 2000 à 2003 ont permis de réduire la dette publique de 484 milliards de DA, et ont contribué à réduire le service futur de la dette publique. En 2004, des prélèvements de 42,5 milliards de DA et de 14,6 milliards de DA ont permis, respectivement, le remboursement par anticipation de la dette onéreuse vis-à-vis de la Banque Africaine de Développement et d'une partie de la dette saoudienne.

A fin 2003, le reliquat du FRR s'est situé à 568,4 milliards de DA. A fin septembre 2004, ce reliquat était de 511,3 milliards de DA (après le paiement par anticipation d'une partie de la dette saoudienne à hauteur de 14,6 milliards de DA).

Le FRR a permis de réduire la liquidité de l'économie et de lutter efficacement contre l'inflation qui est restée modeste malgré l'ampleur de la dépense nationale, en raison du mode de financement du déficit global du Trésor qui a été adopté.

**Tableau 5. Evolution de la situation du Fonds de Régulation des Recettes [2000-2003] (En milliards de DA).**

	2000	2001	2002	2003
Reliquat année précédente	0	232,1	249	275,5
Fiscalité pétrolière loi de finances	720	840,6	916,4	836,1
Fiscalité pétrolière recouvrée	1173,2	964,5	942,9	1285
Plus values sur fiscalité pétrolière	453,2	123,9	26,5	448,9

Disponibilités				
Prélèvements effectués				
Moins value sur fiscalité pétrolière	0	0	0	0
Principal dette publique	221,1	107	0	156
Reliquat après prélèvements	232,1	249	275,5	568,4

**Source** : Ministère des finances

Toutefois, des conflits sont apparus entre le « principe de précaution » et la régulation des recettes et des dépenses dans le FRR. Lorsque le fonds a été établi, le prix de référence dans le budget pour 2000 et 2001 devait être établi à 19\$/bbl. Il semblait alors que le Gouvernement essaierait de maintenir un niveau de dépenses qui, à un prix de référence du pétrole de 19 \$, ne demanderait pas un financement du déficit. Par conséquent, si les prix devaient excéder 19 \$, les recettes seraient épargnées pour satisfaire les besoins de financement quand les prix tombent en dessous de ce niveau.

Toutefois, ceci ne s'est pas passé. Le prix de référence a été révisé à 22\$/bbl pour 2001, quand les prix du pétrole ont augmenté plus que prévu.

De plus, étant donné l'équilibre projeté du budget, aux projections du prix du pétrole pour l'avenir proche, *aucune recette pétrolière ne serait transférée au fonds.*

Pour 2002, les autorités prévoient un prix de référence de 22\$/bbl, et pour 2003 et au delà, de 19\$/bbl. Ceci est raisonnable étant donné les prix historiques et le climat du marché pétrolier aujourd'hui. Par conséquent, les réserves du fonds baisseraient en 2004 pour financer le déficit budgétaire. Ceci signifie que le Gouvernement inscrit effectivement au budget 22\$/bbl pour la période 2001-04, en utilisant les brefs gains exceptionnels des recettes de 2000-01. Il n'y aurait qu'une épargne limitée pour amortir les dépenses si les prix devaient tomber en dessous de 19\$/bbl au delà de 2004.

Pour amortir des besoins imprévus de financement au cas où le prix du pétrole baisse de 3\$ au dessous du prix de référence de 19\$/bbl pour 2003-04, selon des estimations très préliminaires et non officielles, le Gouvernement prévoit de maintenir un solde minimum dans le FRR d'environ 120 milliards de DA (environ 2,5 pour cent du PIB). Alors que le prix de référence de 19\$/bbl pour 2003-04 peut sembler raisonnable, peut-être même conservateur étant donné les prix d'aujourd'hui, il y a clairement des risques de baisse des prix pétroliers dans les années à venir.

La réserve minimum peut donc ne pas suffire à amortir les baisses prolongées du prix du pétrole. L'expérience suggère qu'il faudrait plus de prudence pour compenser les risques à la baisse, car la *variabilité* des changements dans l'équilibre du budget (écart type des changements dans le déficit en pourcentage du PIB) a dépassé de loin la taille relative de la réserve minimum.

Si le Gouvernement avait maintenu les dépenses à un niveau plus prudent, cohérent avec un prix du pétrole de 19 \$/bbl, il aurait créé une épargne importante pour soutenir les dépenses au niveau de 19 \$ pour une période beaucoup plus longue. Ceci aurait également établi les bases d'une gestion plus stable et plus prudente des dépenses publiques dans le temps. Les risques de la baisse des prix pétroliers pourraient par conséquent faire en sorte que les dépenses publiques retournent à un cycle plus volatile.

Comme le suggère l'expérience internationale mentionnée ci-dessus, il faut reconnaître que le FRR ne peut pas se substituer une politique budgétaire solide, et c'est ici que les priorités doivent s'établir. Le FRR ne peut que contribuer au processus si le Gouvernement renforce une politique budgétaire contra-cyclique prudente, axée en particulier sur la maîtrise des dépenses et attachée à une politique déterminée d'augmentation de l'épargne publique. Sans discipline sur les dépenses—et de là, une auto-discipline importante sur le prix de référence du pétrole—les dépenses retourneront simplement au schéma volatil et coûteux consistant à suivre les mouvements des prix pétroliers. Il est difficile de fixer un prix de référence approprié en soi, à cause de l'imprévisibilité ou des prix du pétrole et de l'incertitude sur l'aspect permanent ou temporaire d'un choc des prix. Le Gouvernement ne devrait toutefois pas aggraver le problème en établissant imprudemment des prix de référence trop élevés, et en permettant des dépenses inconsidérées, même si les avoirs accumulés dans le fonds sont importants.

Si le fonds doit être maintenu parallèlement à des politiques prudentes des dépenses, il faudrait alors que les objectifs, les règles et le fonctionnement du fonds soient plus transparents, avec des mécanismes stricts pour assurer la responsabilité et empêcher l'usage discrétionnaire du fonds. Il faudrait que le fonds soit intégré dans le processus budgétaire de façon à donner au Gouvernement le contrôle intégral de la politique budgétaire et renforcer un cadre budgétaire transparent. Toutes les dépenses devraient être concurrentielles dans le processus budgétaire, sujettes à l'approbation du parlement et tous les transferts au fonds et en dehors du fonds devraient se faire par l'intermédiaire du budget. L'affectation des ressources du fonds, i.e., au financement du déficit budgétaire et à la réduction de la dette publique peut se révéler avantageuse si elle va de pair avec un usage restreint des recettes exceptionnelles par l'Etat. Toutefois, une affectation en dehors du budget normal pourrait se traduire par une utilisation inappropriée des ressources. Le Gouvernement devrait résister à l'idée d'établir un système séparé de dépenses en dehors du processus budgétaire, qui pourrait poser des problèmes de gestion budgétaire, de manque de transparence et d'abus.

Tel que détaillé ci-dessous, le champ d'action du Fonds pourrait être élargi à la mise en œuvre d'une *stratégie d'épargne à long terme*, avec l'objectif de garantir la pérennité budgétaire à long terme. Les réserves accumulées dans le Fonds devraient être investies à l'étranger, ou stérilisées de manière adéquate, pour éviter une hausse des liquidités internes qui aboutirait en fin de compte à l'inflation. Le développement du champ d'action et de la taille du Fonds impliquerait une stratégie appropriée de la gestion des actifs—dans le contexte d'une stratégie plus générale pour la gestion des actifs et passifs de l'Etat (voir également ci-dessous). Les règles devraient être transparentes, conformément à des directives d'investissement prudentes, et des mécanismes stricts qui assurent la responsabilité. La diffusion de l'information, les audits et les rapports fréquents sont nécessaires pour obtenir l'appui public aux objectifs et aux opérations du fonds. Pour que le fonds puisse assumer sa fonction de stabilisation il lui faudra investir dans des actifs liquides, afin de pouvoir mobiliser des fonds rapidement si le cas se présente.

### **3.5. Evaluation de la pérennité de la dette extérieure**

L'évaluation de la pérennité de la dette extérieure se fonde sur les projections de quelques ratios clés tels que la dette extérieure et la valeur actualisée de la dette par rapport au PIB et aux exportations, et du service de la dette par rapport au PIB et aux exportations. La dette est soutenable si ces indicateurs montrent une tendance à l'amélioration au cours du temps. Naturellement, les clés de la soutenabilité sont l'augmentation des exportations et de la

croissance économique. Mais ceci signifie également que de mauvaises exportations et une mauvaise performance de la croissance affecteraient les perspectives économiques et pourraient produire des ratios qui iraient en s'empirant. Par conséquent, les projections indiquant le comportement de ces ratios dans le cadre de scénarios différents sont indiquées ici, sur la base d'un modèle macroéconomique qui assure la cohérence entre les tendances des diverses variables.

Deux scénarios sont examinés, un scénario de référence et un scénario bas<sup>(9)</sup>. Les scénarios sont différenciés par le comportement des variables clés du cumul des exportations et de la croissance. La position extérieure de l'Algérie dépendant fortement des développements dans le secteur des hydrocarbures, la volatilité de leurs prix se traduira par la volatilité de la balance extérieure. Par exemple, une augmentation d'un dollar du prix des hydrocarbures donne une augmentation de 700 millions de dollars américains aux recettes des exportations. Les investissements dans le secteur des hydrocarbures pourraient également augmenter les recettes des exportations pétrolières au moyen d'une production plus forte, mais les mouvements des prix devraient dominer les recettes des exportations sur le court et le moyen terme.

Le *scénario de référence* est relativement optimiste et suppose un taux de croissance moyen du PIB de 4 % sur le moyen terme. Ce taux est plus élevé que la moyenne pour les dernières années et implique une accélération des réformes structurelles et une amélioration du climat d'investissement. Dans le scénario de référence, les prix plus bas des hydrocarbures par rapport à 2001 (à 19USD/bbl) affaiblissent les recettes des exportations et celles-ci n'atteindraient pas leur niveau de l'an 2000 jusqu'à 2009. Par conséquent, la part des exportations dans le PIB baisse de 37 à 33 pour cent sur la période 2001-06. Dans le même temps, la part des importations dans le PIB augmente assez rapidement, de 22 à 29 pour cent. Néanmoins, le compte courant continue à enregistrer un excédent, même s'il est plus faible, sur le moyen terme et l'emprunt extérieur net est négatif.

Dans ce scénario, les indicateurs standards d'endettement évoluent favorablement, et la dette extérieure est soutenable. Par exemple, la taille de la dette par rapport aux exportations (à l'exclusion des transferts de fonds des travailleurs de l'étranger) a diminué de plus de la moitié entre 2001-07, en tombant de 112 pour cent à 58 pour cent selon les estimations (Tableau 4). Une amélioration tout aussi importante est observée dans le ratio dette/PIB, qui tombe de 41 pour cent en 2001 à 19 pour cent en 2007.

**Tableau 6 : La dynamique de la dette dans le scénario de référence**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Dette/Exp(%)</b>	112	116	114	98	84	71	85
<b>Dette/PIB(%)</b>	41	41	38	33	28	23	19
<b>Dette/Rev.Gov (%)</b>	117	118	111	93	79	67	58
<b>Service dette/Exp(%)</b>	22	22	23	21	19	18	17
<b>Service dette/Rev.Gov (%)</b>	23	22	22	20	18	17	17
<hr/>							
<b>PVDette/3moye Exp (%)</b>	119	100	100	95	84	71	58
<b>PV dette/Exp (%)</b>	109	112	110	94	81	68	56
<b>PV dette/PIB (%)</b>	40	39	36	31	27	22	18

<sup>(9)</sup> Banque Mondiale. (2003) « STRATEGIE MACROECONOMIQUE A MOYEN TERME POUR L'ALGERIE: Soutenir une croissance plus rapide avec la stabilité économique et sociale », Groupe de développement économique et social Moyen-Orient et Afrique du Nord, Washington, DC.

<b>PV dette/Rev.Gov (%)</b>	114	114	108	90	76	65	55
<b>indicateurs de références</b>							
<b>Export/PIB (%)</b>	37	35	33	33	33	33	33
<b>Rev.Gov/PIB (%)</b>	35	35	34	35	35	35	33
<b>Exp B&amp;S (mill\$us)</b>	20 000	17 723	16 347	17 078	17 779	18 449	19 159
<b>PIB (courant \$US, mill)</b>	54 680	50 332	49 447	51 285	53 781	56 124	58 709

Source : Estimations de la Banque mondiale

Toutefois, l'amélioration du service de la dette par rapport aux exportations est moins spectaculaire. Donc, le service de la dette par rapport aux exportations devrait rester modéré dans ce scénario. Dans le scénario de référence, les réserves en devises augmentent rapidement en 2002 et par la suite augmentent à un rythme nettement plus lent. La tendance à la hausse des réserves en devises conjuguée à une réduction de la dette extérieure, aboutit à une position nette des avoirs pour le pays à compter de 2002.

Le *scénario bas*, basé sur un nombre d'hypothèses simplificatrices, vise à évaluer la vulnérabilité des équilibres extérieurs du pays et son fardeau de la dette par rapport aux mouvements à la baisse des prix des hydrocarbures. Des prix plus bas des hydrocarbures ont un impact direct sur les recettes des exportations, mais la croissance des importations et du PIB n'est pas modifiée par rapport au scénario de référence selon les hypothèses (une simplification exagérée). A environ 15\$/bbl, les prix pétroliers sont supposés être pratiquement à la moitié du niveau de 2000 et bien inférieurs à la moyenne de 1991-99.

Le niveau relativement déprimé des prix énergétiques aboutit à des niveaux de recettes d'exportations qui restent inférieurs à leurs niveaux de 2001, d'environ 27 pour cent sur la période 2001-07. Comme dans le scénario de référence, la part des importations dans le PIB devrait augmenter assez rapidement, de 22 pour cent à 29 pour cent. A l'inverse du scénario de référence, l'excédent du compte courant devient maintenant un déficit en 2003 et l'emprunt extérieur net devient positif sur le moyen terme. Par conséquent, les niveaux de la dette commencent à augmenter en 2004. Même si les réserves en devises sont prévues à la hausse dans le scénario bas, l'augmentation de la dette signifie que les actifs nets deviennent négatifs (ou la dette nette est positive). Il est vrai que ces impacts pourraient être quelque peu atténués grâce à une croissance plus lente des importations, dans la mesure où le plus faible niveau des recettes pétrolières comprime la croissance du PIB et des revenus des ménages.

Dans le scénario bas, les indicateurs standards d'endettement se détériorent et la dette évolue sur une voie insoutenable. Par exemple, la taille estimée de la dette relative aux exportations (excluant les transferts de fonds des travailleurs de l'étranger) grimpe à 166 pour cent en 2007. La détérioration de l'indicateur du service de la dette par rapport aux exportations est tout aussi importante (Tableau 5). La détérioration de l'indicateur de la dette par rapport au PIB est moins sévère à cause de l'hypothèse qui veut que le PIB n'est pas affecté par les mouvements des prix pétroliers. Des modifications à cette hypothèse pourraient altérer les ordres de grandeur mais non les tendances. La dynamique de la dette montre la vulnérabilité de l'Algérie aux mouvements négatifs des prix des hydrocarbures.

**Tableau7. La dynamique de la dette dans le scénario bas**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Dette/Exp(%)</b>	112	124	150	156	157	160	166
<b>Dette/PIB(%)</b>	41	42	42	43	43	44	45
<b>Dette/Rev.Gov (%)</b>	117	125	140	139	139	142	153

<b>Service dette/Exp(%)</b>	22	23	27	26	28	30	34
<b>service dette/Rev.Gov (%)</b>	23	23	25	24	25	27	32
<b>PV Dette/3moye Exp (%)</b>							
	119	104	120	143	159	164	170
<b>PV dette/Exp (%)</b>	109	121	146	152	153	157	163
<b>PV dette/PIB (%)</b>	40	41	41	42	42	43	45
<b>PV dette/Rev.Gov (%)</b>	114	121	136	136	136	140	151
<b>indicateurs de références</b>							
				2			
<b>Export/PIB (%)</b>	37	34	28	27	27	28	27
<b>Rev.Gov/PIB (%)</b>	35	34	30	31	31	31	30
<b>Exp B&amp;S (mill\$us)</b>	20 000	17 723	16 347	17 078	17 779	18 449	19 159
<b>PIB (courant \$US, mill)</b>	54 680	50 332	49 447	51 285	53 781	56 124	58 709

**Source :** Estimations de la Banque mondiale

La dynamique de la dette dans le scénario de référence et dans le scénario bas produit des tendances divergentes dans les indicateurs clés de l'endettement. Le facteur principal qui explique les deux résultats différents est l'impact des prix des hydrocarbures sur les recettes des exportations et sur la balance du compte courant. Alors que les résultats présentent des aspects de simplification, ils soulignent les risques sous-jacents aux équilibres extérieurs sur le court et le moyen terme. Bien que les dynamiques de l'endettement indiquent une pérennité extérieure, le résultat est sensible aux développements défavorables dans les exportations et la croissance de la production dérivée soit de fluctuations négatives dans les prix pétroliers ou de dérapages de la gestion économique.

## Conclusion

Dans ce papier nous avons essayé de mettre en relief la dynamique de la dette publique et la pérennité de la politique budgétaire, tout en insistant sur l'aspect de la soutenabilité de cette politique. L'effet marquant est la pro-cyclicalité de la politique budgétaire marquée par la volatilité des cours du pétrole.

L'Algérie, comme d'autres pays producteurs de pétrole, peut s'offrir le « luxe » d'un important déficit budgétaire primaire hors hydrocarbures, dans la mesure où les recettes budgétaires du pétrole peuvent assurer un financement suffisant et stable à terme. Toutefois, le déficit primaire hors hydrocarbures en Algérie est important et a augmenté à plus de 25 pour cent du PIB hors hydrocarbures depuis 2001, avec l'impulsion donnée aux dépenses publiques dans le Programme de relance économique. En outre, la part de l'Algérie des dépenses publiques (hors intérêt) dans le PIB se situe plutôt dans la fourchette supérieure, en comparaison d'autres pays producteurs de pétrole, des pays de la région MENA, et des économies en transition.

L'Algérie fait face au défi de renforcer son cadre budgétaire, soutenir la consolidation budgétaire réalisée à ce jour, renforcer la stabilité macroéconomique, et garantir la pérennité budgétaire dans le moyen et le long terme. Ce défi est à *plusieurs dimensions* car il implique de :

- Préserver le système financier et la politique monétaire de la volatilité des recettes d'hydrocarbures, de manière à améliorer la coordination de la politique budgétaire et monétaire et de renforcer la stabilité macroéconomique ;

- Prémunir les dépenses publiques contre la volatilité des recettes budgétaires d'hydrocarbures, de façon à réduire la pro-cyclicalité de la politique budgétaire qui exacerbe la vulnérabilité de l'Algérie au cycle du pétrole ;
- Garantir la pérennité du déficit hors hydrocarbures, compte tenu de l'importance du déficit, de l'épuisement à long terme des recettes pétrolières et des risques budgétaires sous-jacents.

Pour relever ces défis il faut adopter une nouvelle approche à la conception globale de la politique budgétaire à moyen terme, ainsi que des réformes institutionnelles visant à renforcer la transparence des comptes budgétaires et à établir un cadre budgétaire pluriannuel intégré à l'appui du processus budgétaire. Le Gouvernement a pris d'importantes mesures en ce sens, avec la création du Fonds de régulation des recettes, en tant qu'outil pour mieux gérer la volatilité des recettes des hydrocarbures, et a également pris des initiatives pour renforcer le processus budgétaire. De la perspective du Gouvernement, ces mesures récentes ont remédié à la nécessité de mieux gérer la volatilité dans le court et le moyen terme, et il est reconnu que d'autres réformes pourraient être envisagées pour gérer la pérennité budgétaire à long terme ainsi que les questions d'équité entre générations associées à l'épuisement des recettes des hydrocarbures dans le long terme.

Le cadre budgétaire recommandé dans ce papier intègre l'objectif d'assurer la pérennité budgétaire à moyen terme avec ces préoccupations plus générales de politique à long terme, en ce sens qu'il ancre d'une manière flexible la pérennité budgétaire à moyen terme aux projections à long terme des recettes des hydrocarbures.

## **Bibliographie**

1. Bernard Dafflon, (1998). La gestion des finances publiques locales, Paris, Economica.
2. Olivier Olivier Blanchard, J.C Chouraqui, R.Hageman et N.Sartor (1990). « La soutenabilité de la politique budgétaire : réponses nouvelles à une question ancienne », *Revue Economique de l'OCDE*, n15, pp[8-38].
3. Olivier Blanchard (1993), « Suggestions for a new set of fiscal indicators », dans H.Vergon et F.Van Winden (éds), *The Political Economy of Government Debt*, chapitre 14, Elsevier Science Publishers.
4. Banque d'Algérie, (2003), statistiques monétaires et financières.
5. Banque Mondiale. (2003) « *STRATEGIE MACROECONOMIQUE A MOYEN TERME POUR L'ALGERIE: Soutenir une croissance plus rapide avec la stabilité économique et sociale* », Groupe de développement économique et social Moyen-Orient et Afrique du Nord, Washington, DC.
6. Ministère des finances. (2003), Statistiques annuelles
7. Karim Nashashibi.(2002), « *Fiscal Revenues in South Mediterranean Arab countries: Vulnerabilities and Growth potential* » Working Paper 02/67, International Monetary Fund, Washington, D.C.