

Evaluation de la Gestion et de l'efficacité du Fonds de Régulation des Recettes (FRR) à L'épreuve de la Crise Actuelle
An Assessment of the Management and Effectiveness of the Revenue Regulation Fund (RRF) in the Face of the Current Crisis

Dr. Amel TEBANI

University of Algiers 3

tebani.amel@univ-alger3.dz

Reçu le: 03/02/2019

Accepté le: 17/03/2020

Résumé : Grace à la hausse soutenue du prix du pétrole sur le marché international depuis le début du nouveau millénaire, en tirant leçons des années de crises et en s'inspirant des expériences étrangères, les autorités algériennes ont décidé de créer le Fonds de régulation des recettes, ayant comme principal but la construction d'une épargne pour les générations futures et la mise en place d'un instrument de stabilisation économique et budgétaire. Vu l'importance de ce Fonds au niveau national et international, notamment à l'heure actuelle caractérisée par la chute des cours des hydrocarbures, la réalisation d'un pré-bilan concernant les interventions qu'il a effectué depuis sa création tant en recettes qu'en dépenses devient impératif. Certes le FRR a permis d'éviter le recours à l'endettement extérieur pour faire face à la crise actuelle, cependant, l'absence d'une stratégie à long terme dans la gestion de ce Fonds a limité son efficacité.

Mots Clés : Fonds souverains, Fonds de régulation des recettes, plus-value sur fiscalité pétrolière, déficit budgétaire, dette publique

Abstract: Through the steady rise in the price of oil on the international market since the beginning of the new millennium, drawing lessons from previous crises and drawing inspiration from foreign experience, the Algerian authorities have decided to create the Revenue Regulation Fund, with the main goal of building savings for future generations and putting in place an instrument for economic and fiscal stabilization. Given the importance of this fund at the national and international levels, especially at the present time characterized by low oil prices, carrying out a pre-assessment concerning the movements recorded by this fund in terms of income and expenditure become imperative. It is recognized that the RRF has allowed the Government to avoid the use of external indebtedness to deal with the current crisis. However, the lack of a long-term strategy of this fund has limited its effectiveness.

Key Words: Sovereign Wealth Funds, Revenue Regulation Fund, Capital gains on oil taxes, Budget Deficit, Public debt.

JEL Codes : H68, E62, F33.

*Auteur correspondant : Amel TEBANI (sarahhamza2013@yahoo.fr).

Introduction:

La flambée des prix du pétrole depuis le début des années 2000 a entraîné une transformation historique de la richesse des régions exportatrices majeures de pétrole. Ces dernières années, beaucoup de ces exportateurs ont constitué des fonds pétroliers appelé "Fonds souverains", afin de mieux utiliser leurs revenus pétroliers énormes et en croissance. Ces fonds sont divisés en deux catégories: stabilisation et épargne. L'Algérie, à l'instar de ces pays, a procédé à la création de son propre fonds, sous le nom "Fonds de régulation des recettes" appelé le F.R.R, ce compte est alimenté essentiellement par les plus-values fiscales résultant d'un niveau des prix des hydrocarbures supérieurs aux prévisions de la loi de finances, en dépenses il intervient dans le paiement de la dette publique et le financement du déficit budgétaire.

Depuis juin 2014, les cours du pétrole ont connu une chute brutale, qui a montrée encore une fois la vulnérabilité de nos finances publiques et de l'équilibre budgétaire. Dès lors, la conjoncture économique et financière du pays s'est basculée dans une situation de graves dysfonctionnements et de détérioration de la plupart des agrégats financiers et macroéconomiques, heureusement soutenu partiellement par les fonds restants dans le FRR.

Notre problématique porte sur l'évaluation de la gestion de la plus-value de la fiscalité pétrolière à partir de 2000 par le biais du Fonds de régulation des recettes (FRR) tout en apportant des éclaircissements quant à sa nature juridique et en suivant son évolution depuis sa création à ce jour, ainsi que de réaliser une évaluation de son rôle et de son efficacité après plus de 17 ans d'existence, et ce à l'épreuve de la crise actuelle. L'article étudie également les différents rapports mondiaux relatifs à l'évaluation des fonds souverains afin de mieux appréhender la transparence et le mode de gestion de ce Fonds (FRR).

Pour examiner ces points, on va suivre une méthodologie à la fois descriptive, comparative, et analytique.

1. Création du Fonds de régulation des recettes-FRR:

Avant d'évaluer le rôle et l'efficacité des interventions du FRR, on va essayer tout d'abord de déterminer la nature de ce fonds, est-ce qu'il s'agit réellement d'un fonds souverain tel qu'il est préconisé par les institutions internationales ou bien il s'agit simplement d'un compte domestique?

1.1. Nature juridique du FRR: entre fonds souverain et compte spécial du Trésor

S'agissant de la nature juridique du FRR, les autorités nationales refusent de lui donner la dénomination d'un fonds souverain bien qu'au niveau international, il est considéré comme étant un fonds souverain d'investissement étant donné que l'Algérie figure pratiquement dans tous les rapports élaborés par les institutions internationales portant sur la gestion des fonds souverains.

a. Qu'est-ce-qu'un fonds souverain: L'évolution des fonds souverains est tellement rapide qu'il devient difficile de donner une liste exhaustive des caractéristiques qu'un fonds d'investissements publics doit remplir pour pouvoir le considérer comme «souverain». Dans notre étude, nous avons choisi de reprendre

la définition retenue par le FMI et qui stipule que " *Les fonds souverains sont des fonds d'investissements à but déterminé, appartenant à des administrations publiques. Créés par une administration publique à des fins de gestion macroéconomique. Les fonds souverains détiennent, gèrent ou administrent des actifs pour atteindre des objectifs financiers et font recours à une série de stratégies d'investissement qui comprend des placements sur actifs financiers étrangers*" (FMI, aoust 2009).

Un fonds souverain doit donc répondre aux principaux critères suivants:

- Il est possédé ou contrôlé par un Etat souverain;
- Il investit dans des activités transfrontalières dans une logique de long terme;
- Sa politique d'investissement vise à atteindre des objectifs macroéconomiques, tels que l'épargne intergénérationnelle, la diversification du PIB, ou encore la stabilisation de l'économie.

Les fonds souverains sont aujourd'hui plus d'une cinquantaine dans le monde, gérant un total d'actifs estimé à près de 7 500 milliards de dollars. Parmi les plus importants figurent les fonds d'Etat norvégiens (NBIM et Government Pension Fund), ADIA (Abu Dhabi Investment Authority), le saoudien SAMA Foreign Holdings, les chinois SAFE Investment Company et China Investment Corporation, Kuwait Investment Authority, les singapouriens Temasek Holdings et Government of Singapore Investment Corporation, les russes RDIF et National Welfare Fund... Leur nombre exact reste difficile à connaître, en raison d'une définition variable (certains fonds pouvant être considérés comme une simple entreprise possédée par l'État ou bien un fonds de pension public), mais aussi d'un manque de transparence de certains Etats (Fiorina, 2017).

Bien que les pays émergents sont nettement majoritaires parmi les principaux fonds, cependant le plus important au monde est européen, il s'agit du fonds souverain de la Norvège, Norges Banks Investment Management (NBIM), créé en 1996 et directement géré par la banque centrale norvégienne.

Au niveau du continent africain, l'un des premiers fonds souverains africain a été créé en 1994 par le Botswana, le Pula Fund, son but est de préserver une partie des revenus des exportations de diamants pour les générations futures. Plusieurs pays africains ont donc suivi, on compte aujourd'hui une dizaine de fonds souverains africains en activité (Yonga, septembre 2014).

b. Statut juridique du FRR: Malgré l'importance de ce Fonds en terme de montants, cependant il ne s'agit pas d'un fonds souverain au sens attaché à ce terme, le Fonds n'a pas de vocation à se faire fructifier, c'est de l'argent qui reste de côté pour des objectifs de régulation.

Le FRR algérien n'intervient pas pour le financement des investissements, son rôle était de protéger l'économie contre les chutes brutales des cours du pétrole. En plus, ce Fonds est libellé en monnaie nationale, orienté vers le marché intérieur et placé à rendement très faible, ce qui ne fait pas de lui un fonds souverain.

Le tableau ci-après illustre nettement les différences entre le Fonds de régulation des recettes et un fonds souverain:

Tableau 1: «Différences entre le FRR et un fonds souverain»

Fonds de régulation des recettes	Fonds souverain
-Libellé en monnaie nationale.	-Libellé au moins pour une partie en devises étrangères.
Investit su le marché domestique.	-Investit au moins pour une partie à l'étranger.
-Donne lieu à une création monétaire.	-Fonds non monétisés.
-Au cœur du circuit économique local.	-En dehors du circuit économique local.
Placement à faible taux d'intérêt, donc un faible rendement.	-Placement à rendement élevé (but d'optimiser le rendement /risques considérables).

Source: (Akli.Z, 2015)

Le Fond de régulation des recettes est donc un fonds domestique de stabilisation, hors budget, appartenant au Trésor Public, alimenté essentiellement par la plus-value sur fiscalité pétrolière, exprimé en monnaie locale, logé à la Banque d'Algérie et gouverné par le Ministère des finances (Bouchakour, 2009). Ayant le statut d'un compte d'affectation spéciale¹ comme tous les autres fonds algériens (Fonds national de la révolution agraire, Fonds national d'investissement,...). Néanmoins, à la différence des autres comptes spéciaux du trésor, qui abritent des sommes destinées au développement d'un secteur déterminé, le FRR prend en charge des objectifs de nature différente qui aboutissent dans l'ensemble à des fins de régulation et de stabilisation.

A préciser également que la Banque d'Algérie, de par son statut d'institution autonome, n'a aucun droit de regard sur la gestion et le fonctionnement du FRR, la question de sa gouvernance relève plutôt des prérogatives du ministre chargé des finances qui est l'ordonnateur principal de ce compte.

Quant au contrôle du fonds, le compte du FRR est soumis à un contrôle annuel de l'Inspection Générale des Finances (IGF) et de la Cour des comptes. Les règles régissant le fonctionnement du Fonds de Régulation des Recettes ont été fixées en 2002, révisées en 2004 et en 2006. En effet, après la création d'un CAS, des textes réglementaires vont permettre de définir le mode de son fonctionnement, il s'agit respectivement de :

- Un décret exécutif qui fixe les modalités de son fonctionnement ;
- Deux arrêtés interministériels qui définissent respectivement la nomenclature des recettes et des dépenses, ainsi, le mode de suivi et d'évaluation des opérations ;
- Des instructions comptables.

1.2. Lecture analytique des modifications relatives au fonctionnement du FRR:

Depuis sa création en 2000, le Fonds de régulation des recettes a subi plusieurs changements, tant au niveau des recettes que des dépenses, et ce à travers différentes lois de finances :

a. Loi de finances complémentaire pour 2000: Le Fonds de Régulation des Recettes (FRR) a été créé par l'article 10 de la loi n°2000-02 du 27 juin 2000

portant loi de finances complémentaire pour 2000. Selon cet article, le Fonds retrace:

En recettes:

- les plus-values fiscales résultant d'un niveau des prix des hydrocarbures supérieur aux prévisions de la loi de finances;
- toutes autres recettes liées au fonctionnement du fonds.

En dépenses:

- la régulation de la dépense et de l'équilibre budgétaire fixés par la loi de finances annuelle;
- la réduction de la dette publique.

A sa création, le FRR avait pour ambition d'investir, c'est les rendements de ses investissements qui, initialement étaient censés représenter «*les autres recettes liées au fonctionnement du fonds*». Toutefois, le FRR n'est pas un fonds d'investissement, il n'investit nulle part au niveau national ou international, ainsi aucune recette liée à son fonctionnement n'a été enregistrée depuis sa création.

b. Loi de finances pour 2004: L'article 66 de cette loi vient d'ajouter une nouvelle rubrique au niveau des recettes qui peuvent alimenter le FRR, à savoir: *les avances de la banque d'Algérie destinées à la gestion active de la dette extérieure*.

Or que, depuis sa création à ce jour, le bilan du FRR ne retrace en crédit aucun montant en tant qu'avance de la Banque d'Algérie. La source exclusive du financement du FRR étant la plus value sur fiscalité pétrolière résultant d'un niveau de recettes de fiscalité supérieur aux prévisions de la loi de finances.

c. Loi de finances complémentaire pour 2006: La loi de finances complémentaire pour 2006 quant à elle, dans son article 25, a porté des modifications touchant le volet "dépenses", en insérant la ligne suivante: *Le financement du déficit du Trésor, sans que le solde du fonds ne puisse être inférieur à 740 milliards de DA*.

Depuis 2006, le déficit du Trésor public a été financé en grande partie grâce au Fonds de Régulation des Recettes (FRR), qui constitue une épargne publique que l'État peut ponctionner, depuis 2006, pour faire face à des difficultés budgétaires jusqu'à un seuil plancher de 10 milliards de dollars (l'équivalent de 740 milliards DA).

d. Loi de finances pour 2007: La loi de finances pour 2007 dans son article 121, vient de supprimer le seuil des réserves obligatoires de 740 milliards DA, autorisant ainsi le gouvernement à utiliser l'intégralité des ressources du FRR. Depuis, le FRR est arrivé à l'épuisement complet au mois de février 2017.

1.3. Alimentation du Fonds de régulation des recettes:

Le FRR est essentiellement financé par la différence entre le prix du pétrole vendu sur le marché et le prix de référence fixé dans le budget de l'Etat. La fixation du prix de référence se fait une fois tous les dix ans. Ce prix adopté est arrêté sur la base de la moyenne arithmétique simple des prix enregistrés durant la décennie écoulée.

Tableau 2: «Ecart entre prévisions et réalisations du prix du pétrole»

Année	Prix de référence (\$/b)	Fiscalité pétrolière Prévues dans la LF Mds DA	Prix réel moyen (\$/b)	Fiscalité pétrolière recouvrée en Mds DA	Plus-value de la fiscalité pétrolière* en Mds DA	Ecart** en %
2000	19	720,00	28,60	1 173,23	453,23	62,94%
2001	19	840,60	24,90	964,46	123,86	14,73%
2002	22	916,40	25,30	942,90	26,50	2,89%
2003	19	836,06	28,99	1 284,97	448,91	53,69%
2004	19	862,20	38,63	1 485,69	623,49	72,31%
2005	19	899,00	54,33	2 267,83	1 368,83	152,26%
2006	19	916,0	65,40	2 714,00	1 798,00	196,28%
2007	19	973,00	74,44	2 711,84	1 738,84	178,71%
2008	37	1 715,40	99,06	4 003,55	2 288,15	133,38%
2009	37	1 927,00	61,60	2 327,67	400,67	20,79%
2010	37	1 501,70	79,91	2 820,01	1 318,31	87,78%
2011	37	1 529,40	112,87	3 829,72	2 300,32	150,40%
2012	37	1 519,04	110,74	4 054,35	2 535,31	166,90%
2013	37	1 615,90	109,00	3 678,13	2 062,23	127,62%
2014	37	1 577,70	99,13	3 388,05	1 810,62	114,74%
2015	37	1 722,94	53,1	2 275,13	552,19	32,05%
2016	37	1 682,55	44,8	1 781,10	98,55	5,85%
2017	50	2.200,1	50,8	2 331,1	131,0	5,95%

Source: (MF-DGT, 2000-2017)

*Plus value de la fiscalité pétrolière= Fiscalité réellement recouvrée- Fiscalité prévue par la loi de finances.

**Ecart %=[(Fiscalité réellement recouvrée- Fiscalité prévue par la loi de finances)/Fiscalité prévue par L.F] *100.

Le tableau ci-dessus illustre la déconnexion croissante entre le prix de référence fiscal et les prix du marché. Si au départ l'écart était très réduit (exp: 2001), il est passé au cours certaines années de 1 à 3. Ce décrochage ne serait pas forcément problématique si le prix de référence servait encore de base au calcul des dépenses budgétaires.

Ce n'est plus du tout le cas depuis l'explosion des dépenses observée à partir de 2008 avec un prix de référence fiscal de 37 dollars et des dépenses réelles qui ont atteint le niveau de 98 dollars en 2011.

Malgré la persistance de la tendance à la hausse du prix du pétrole, les lois de finances sont établies dans les années 2000 sur la base d'un prix de référence du baril de 19 dollars, exception faite de 2002, avec 22 \$ pour un baril de pétrole brut (Yamna, 2014). Il a été révisé par les dispositions de la loi de finances complémentaire de 2007, pour établir le budget de 2008 et ceux qui le succèdent jusque là sur la base de 37 dollars le baril du pétrole. A partir de 2017 le prix référentiel retenu est de 50 dollars le baril.

2. Evaluation du rôle du Fonds de Régulation des recettes à l'épreuve de la crise actuelle:

Certes, la situation actuelle est loin de ressembler à la situation vécue lors de la chute des prix des hydrocarbures à partir de 1986, et ce grâce à la situation quasiment nulle de l'endettement extérieur et à l'épargne accumulée dans le Fond de régulation des recettes qui a pu amortir du moins à moyen terme les effets négatifs de la baisse des cours du pétrole.

2.1. Participation aux opérations afférentes au remboursement du principal de la dette publique:

La réduction du volume de la dette publique (extérieure et intérieure) est considérée comme l'un des objectifs fixés au fonds depuis sa création. Le tableau suivant montre la contribution du FRR au remboursement de la dette publique allant de 2000 jusqu'à 2008.

Tableau 3: «Contribution du FRR au remboursement de la dette publique 2000-2008: en millions de DA»

Année	Prélèvements sur FRR: Remboursement du principal de la dette publique
2000	221 100
2001	184 467
2002	170 060
2003	156 000
2004	222 703
2005	247 838
2006	618 111
2007	314 455
2008	465 437

Source: (MF-DGT, Situation du Fonds de régulation des recettes: 2000-2016, 2017)

Sur la période 2000-2008, les avoirs du FRR ont servi essentiellement au remboursement du principal de la dette publique, et par conséquent rendre meilleure la situation financière du pays. Après l'année 2008, le Fonds de Régulations des Recettes n'a pas contribué au remboursement de la dette publique.

Durant cette période, les prélèvements effectués sur le FRR pour le remboursement du principal de la dette publique, ont atteint 2 600,1 milliards de DA, soit un taux de prélèvements de 28,6% du montant total des recettes qui lui sont versées sur la même période, à savoir 9 098 milliards de DA.

C'est ainsi que la dette extérieure est passé de 23,4 milliards de dollars à la fin 2003 (à l'exclusion de la dette payable à la Russie remontant à l'époque soviétique), dont 12,2 milliards de dollars de dette rééchelonnée aux Clubs de Paris et de Londres et 5 milliards de dollars devant être remboursés à des créanciers multilatéraux. pour atteindre 5,4 milliards de dollars en 2009. Grâce aux remboursements anticipés, le pays est devenu créditeur net vis-à-vis de ses partenaires économiques (Ouyahia Ahmed, 2006).

Parallèlement, le ratio de couverture des réserves est passé de 18 mois en 2003, à 25 mois en 2006. Dans une telle conjoncture, la dette extérieure de l'Algérie est

prévue stable sur le moyen terme. A partir de ces données, l'administration du pays a l'intention d'obtenir une notation d'emprunteur souverain.

2.2. Financement du déficit budgétaire :

Conformément à la logique Keynésienne qui consiste à stimuler la croissance économique à travers les dépenses publiques, la manne pétrolière a été utilisée en grande partie, pour le financement des différents programmes d'investissements publics notamment dans les infrastructures à partir de 2001, à savoir:

a. Le programme de soutien à la relance économique-PSRE (2001-2004) avec une enveloppe financière de 525 milliards de dinars soit l'équivalent de 7 milliards de dollars (IMF, 2004c);

b. Le programme complémentaire de soutien à la croissance-PCSC (2005-2009): l'enveloppe initiale affectée au PCSC qui s'élevait à 4 203 milliards DA (soit environ 55 milliards de dollars) a plus que doublé, passant à pas moins de 8 705 milliards soit environ 114 milliards de dollars (BM, aout 2007);

c. Le plan de développement quinquennal (2010-2014) : ce programme implique des engagements financiers de l'ordre de 21.214 milliards DA ou l'équivalent de 286 milliards de dollars² (MAE, 2010);

d. Le programme quinquennal de croissance (2015-2019): une enveloppe financière arrêtée à hauteur de 21.000 milliards de DA a été affectée à ce programme , soit l'équivalent de 262,5 milliards de dollars (MF, 2015).

Sachant que pendant ces années, l'investissement public en Algérie a représenté en moyenne 13 % du PIB, soit le taux le plus élevé parmi les pays en développement (Kherbachi & Touati, 2014). Ce niveau est élevé au monde lorsqu'on le compare à la moyenne de moins de 4% du PIB dans les pays de l'OCDE, moins de 5% du PIB en Amérique latine, et moins de 8% du PIB dans les pays asiatiques.

Cependant, la politique budgétaire expansionniste menée par l'Algérie depuis 2000, caractérisée par la mise en œuvre des programmes d'investissements publics et les montants colossales qui leurs sont attribués, ont favorisé davantage le recours au déficit budgétaire, passant ainsi d'un déficit quasiment nul en 2000 à près de 14% du PIB en 2005 et 20% du PIB en 2015, ce qui laisse supposer que les recettes des hydrocarbures effectivement dépensées étaient supérieures au prix référentiel fixé pour le baril. (BM, aout 2007).

Les transferts sociaux, de leur côté, pèsent lourdement sur le budget de l'Etat puisqu'elles représentent près de 30% du PIB, notamment celles relatives à la stabilité des prix de produits de base, les dépenses de l'éducation, de la santé ainsi que celles relatives à l'habitat et aux dispositifs de l'emploi de jeunes, bien que ces actions ne sont pas équitables car ne profitant pas toujours aux plus défavorisés.

Jusqu'à 2006, la couverture de ces déficits budgétaires a été assurée par trois voies de financement :

- Le financement bancaire;
- le financement non bancaire;
- et le financement extérieur.

Entre 2000 et 2005, le Trésor émet de nouveaux emprunts pour financer ses déficits, et utilise le FRR pour rembourser ces dettes lorsqu'elles arrivaient à

échéance. Le FRR finançait donc implicitement les déficits budgétaires durant cette période. La loi de finances complémentaire pour 2006 (article 25)³ vient d'ajouter une quatrième voie de financement du déficit budgétaire, à savoir le prélèvement sur le FRR, avec cependant, une limite consistant à sauvegarder un niveau plancher de ressources au niveau du Fonds, soit 740 milliards de DA . Au 31 décembre de l'année fiscale, une décision du ministre chargé des finances fixera le montant des ressources du Fonds à affecter à la régulation des dépenses en fonction de la hauteur du déficit enregistré à la fin de l'année fiscale.

La législation a initialement précisé que la couverture des déficits par l'utilisation des avoirs du FRR ne s'opère qu'en dernier recours, elle peut être totale ou partielle sans qu'ils y aient de règles strictes à respecter par les pouvoirs exécutifs.

Les prélèvements sur le Fonds se sont poursuivis avec une cadence accélérée notamment depuis 2012. Le tableau ci-dessous illustre ce contexte:

**Tableau 4: «Financement du déficit budgétaire (2006-2016) par le FRR»
en milliards de DA**

Année	Déficit global du Trésor	% déficit/PIB	Prélèvement FRR pour le financement du déficit	% financement du déficit budgétaire par le FRR
2006	-647,31	-10%	91,53	14,14%
2007	-1 281,95	-13,69%	531,95	41,49%
2008	-1 390,30	-12,55%	758,18	52,20%
2009	-1 113,80	-11,13%	364,28	32,70%
2010	-1 496,50	-12,43%	791,93	52,92%
2011	-2 468,80	-17,05%	1 761,45	71,35%
2012	-3 246,2	-20,5%	2 283,26	70,33%
2013	-2 205,9	-13,3%	2 132,47	96,67%
2014	-3 186,0	-18,5%	2 965,67	93,08%
2015	-3 172,3	-19,1%	2 886,50	90,99%
2016	-2 343,73	-13,5%	1 387,93	59,22%
2017	-1 083,4	-5,61%	915,4	84,49%
2018*	-1 963,5	-9,4%	00	00

Source: (MF-DGT, 2000-2017)

2018*: Prévisions contenues dans le Projet de LF 2008.

Le tableau ci-dessus montre que les déficits budgétaires pour la période 2006-2016, ont été financés essentiellement par des prélèvements conséquents sur l'encours de ce Fonds.

Le taux de financement du déficit global du Trésor par prélèvements sur le FRR est passé de 14,14% du montant global du déficit en 2006 (soit 91,53 milliards DA) à 91% en 2015 (l'équivalent de 2 886,5 milliards de DA), soit une augmentation de 55 points de pourcentage sur cette période.

Cette capacité de financement, qui ne représente plus que 4,3 % du Produit Intérieur Brut, s'est donc érodée de près de 7 200 milliards de dinars en trois années (2014-2016). En conséquence, la capacité de financement du Trésor exprimée par l'encours des épargnes financières auprès de la Banque d'Algérie (Fonds de régulation des recettes, FRR) a diminué pour atteindre à fin 2016 son

niveau plancher statutaire de 740 milliards de dinars (BA, septembre 2017). Avec la promulgation de la loi de finances pour 2017, le gouvernement a été autorisé à utiliser les réserves obligatoires (740 milliards de DA) restant dans le FRR à la fin 2016, le FRR est arrivé à l'épuisement complet au mois de février 2017.

Malgré les retombées de la chute actuelle des prix des hydrocarbures sur les ressources générales de l'Etat, le Gouvernement a continué à financer les dépenses afférentes aux subventions sociales et aux programmes d'investissements publics malgré l'épuisement total du FRR en 2017, ce qui a fragilisé encore plus la situation des finances publiques.

En 2016, outre le prélèvement de 1 387,9 milliards de dinars du FRR, le Trésor public a eu recours à d'autres sources de financement, parmi lesquelles, l'emprunt national auquel ont souscrit principalement les entreprises et les ménages (BA, Idem).

Malgré la persistance de la crise, le budget de l'année 2018 est marqué par une forte hausse du déficit budgétaire programmé à 2 100 milliards de DA, avec une expansion des dépenses publiques estimées à plus de 21% , due essentiellement, à la hausse exceptionnelle du budget d'équipement (de plus de 50%) couvrant notamment la relance des projets gelés dans les secteurs de l'éducation nationale, de la santé et des ressources en eaux, ainsi qu'un effort plus soutenu en direction du développement local.

Pour faire face à ces dépenses, l'Algérie, réticente à s'endetter sur le marché international, a autorisé pendant les cinq prochaines années le Trésor à emprunter directement à la Banque centrale pour financer le déficit public, c'est ce qu'on appelle «le financement non conventionnel» ou «la planche à billet». Pour l'année 2018 seulement, la loi de finances pour 2018 prévoit plus de 17 milliards de dollars.

Cette approche pourrait certes offrir un répit à l'économie à court terme, mais également faire peser des risques considérables sur les perspectives économiques, notamment les risques inflationnistes (FMI, juin 2018).

3. Evaluation du FRR au niveau international:

Le Fonds de régulation des recettes figure dans tous les rapports établis par les différentes institutions internationales, il est donc évalué au niveau international cependant il est considéré comme un «fonds souverain» non pas comme un compte domestique. Dans ce qui suit on va se limiter à citer uniquement les plus importants, à savoir :

3.1. Evaluation du FRR selon l'Indice de Gouvernance des Ressources Naturelles (IGRN):

L'Indice de Gouvernance des Ressources Naturelles a pour fondement intellectuel la Charte des ressources naturelles, il évalue les politiques et les pratiques auxquelles les autorités ont recours pour gérer les industries pétrolières, gazières et minières. Il est établi par l'Institut de Gouvernance des Ressources Naturelles-NRGI, qui publie annuellement un rapport portant évaluation de la qualité de la gouvernance des ressources naturelles dans 81 pays produisant à eux tous, 82% du pétrole mondial, 78% du gaz et 72% de tout le cuivre. Pour la plupart

des pays, l'indice évalue soit le secteur pétrolier et gazier, soit le secteur minier. Les deux sont évalués dans le cas de huit pays seulement (NRGI, 2017).

Cet indice correspond donc à la somme totale de 89 évaluations de pays, effectuées au moyen de 149 questions critiques. L'indice de gouvernance des ressources naturelles est calculé à partir des notes de trois composantes de l'indice, à savoir:

a. Réalisation de la valeur: cette composante couvre la gouvernance de l'attribution des droits d'extraction, la prospection, la production, la protection de l'environnement, le recouvrement des recettes et les entreprises publiques;

b. Gestion des revenus: englobe la budgétisation nationale, le partage infranational des revenus des ressources naturelles et les fonds souverains;

c. Conditions générales de gouvernance d'un pays: à savoir les données ouvertes, la stabilité politiques et absence de violence, le contrôle de la corruption, l'Etat de droit, qualité de la réglementation, efficacité du gouvernement, expression et recevabilité.

Les résultats des notes de l'Indice sont groupés en tranches de performance comme suit: Bien ≥ 75 ; Satisfaisant 60-74; Insuffisant 45-59; Médiocre 30-44; Défaillant < 30 .

Selon le rapport de 2017, l'Algérie est classée à la 73ème position, très loin de ces voisins (Tunisie 27, Maroc 37) et même des autres pays arabes, à savoir: le Koweït à la 33ème position, Oman 39, le Qatar à 53, les Emirats arabes unis à 54, Bahreïn à 59, l'Egypte à 60, l'Iraq à 61, et l'Arabie saoudite à 69 (NRGI, 2017).

Le tableau ci-dessous illustre le classement et les notes obtenues par quelques pays, sélectionnés par nous-mêmes à titre illustratif:

Tableau 5: «Notes pour l'Indice et ses composantes pour quelques pays concernés par l'indice»

Classe- -ment	Pays	Secteur évalué	Note Indice -IGRN	Réalisation de la valeur	Gestion des revenus	Conditions générales de Gouvernance
1	Norvège	Pétrole & gaz	86	77	84	97
2	Chili	Exploitation minière	81	74	81	90
3	Royaume - Uni	Pétrole & gaz	77	70	68	95
26	Tunisie	Pétrole & gaz	56	60	40	67
33	Koweït	Pétrole & gaz	54	44	51	67
37	Maroc	Exploitation minière	52	56	35	64
39	Oman	Pétrole & gaz	50	32	43	76
53	Qatar	Pétrole & gaz	43	33	19	77
54	Emirats arabes unis	Pétrole & gaz	42	32	16	78
59	Bahreïn	Pétrole & gaz	39	27	26	63
60	Egypte	Pétrole & gaz	39	45	30	41
61	Iran	Pétrole & gaz	38	52	47	16
73	Algérie	Pétrole & gaz	33	40	25	35
89	Erythrée	Exploitation minière	10	15	5	10

Source: (NRGI, 2017).

La note de l'indice obtenue par l'Algérie est équivalente à 33 points, lui attribuant ainsi la mention «médiocre». Cette note est la moyenne arithmétique des trois notes suivantes⁴:

- la note sur la réalisation de la valeur: 40 (médiocre);
- la note sur la gestion des revenus: 25 (défaillant);
- et en dernier la note sur les conditions générales de gouvernance: 35 (médiocre).

S'agissant de l'évaluation du Fonds de régulation des recettes, les rédacteurs du rapport l'on jugé très opaque puisqu'il n'y a aucun moyen de déterminer les montants perdus à cause d'une gestion défectueuse, ni qui bénéficie des placement de ces fonds. En effet, il occupe la 27ème place sur les 33 fonds évalués par l'indice, avec une note de 21/100 et une valeur des actifs estimée à 7 570 millions de dollars (NRGI, 2017).

Le tableau ci-dessous démontre le classement et les notes obtenues par quelques pays concernant leurs fonds souverains:

Tableau 6: «Classement et notes obtenues par quelques pays concernant la gestion de leur fonds souverains-2017»

Classement	Pays	Fonds souverain	Valeur des actifs * (en millions USD certaines années)	Note pour (/100)
1	Colombie	Fonds d'épargne et de stabilisation	3 240	100
13	Kuwait	Kuwait Investment Authority	524 000	61
15	Oman	State General Reserve Fund	34 000	47
21	Libye	Libyan Investment Authority	67 000	32
22	Bahrein	Future Generations Reserve Fund	400	32
26	Emirats arabes unis	Abu Dhabi Investment Authority	589 800	21
27	Algérie	Fonds de Régulation des recettes	7 570	21
28	Arabie saoudite	SAMA Foreign Holding	514 000	18
31	Soudan	Oil Revenue Stabilisation Account	Non disponible	7
33	Qatar	Qatar Investment Authority	338 400	4

Source: (NRGI, 2017).

*N.B: actifs gérés en 2015 ou 2016, selon le pays.

Comparativement au rapport de 2013, l'Algérie était mieux notée et mieux classée, elle a reçu une note équivalente à 38, correspondant au niveau «défaillant», ce qui place le pays au 45e rang sur 58 pays évalué. Des notes très modestes sur les garanties et mesures de contrôle de qualité et sur les conditions générales de gouvernance ainsi qu'un niveau «insuffisant» de pratiques de divulgation expliquent ce résultat (NRGI, 2013):

- Cadre institutionnel et juridique: 57;
- Pratiques de divulgation: 47;
- Garanties et mesures de contrôle de qualité: 28;
- Conditions générales de gouvernance: 26.

A souligner que les composites de l'Indice ont été révisés , et ne sont pas les mêmes par rapport à celles de 2017.

S'agissant de l'évaluation du FRR par le rapport de 2013, il était classé à la 20ème place, avec une note de 06/100, cela est dû selon le rapport à l'absence de rapports détaillés sur les actifs du fonds, les investissements et les transactions, les procédures de retrait ne sont pas explicites et les décisions d'engagement des dépenses ne se fondent sur aucune règle.

3.2. Evaluation du FRR selon Linaburg-Maduell Transparency Index (Sovereign Wealth Fund Institute):

Le Linaburg-Maduell Transparency Index, ou Transparency Index, est un indice de notation de la transparence des fonds souverains, développé par Carl Linabug et Michael Maduell, co-fondateurs du Sovereign Wealth Fund Institute. L'indice comprend 10 critères d'évaluation basés sur les informations qu'ils fournissent quant à l'origine de leurs capitaux, leur stratégie, leurs objectifs...etc. Chacun de ces critères attribuant 1 point ou non à la notation du fonds. Le minimum de la notation pour un fond est de 1, cependant pour qu'un fond ait un niveau de transparence acceptable, la note minimale est de 8 (Yonga, septembre 2014).

Selon le rapport de 2013 du SWF Institute, le Fonds de régulation des recettes, en termes de montant, figure dans la liste des top 15 (14ème position), parmi les 67 fonds souverains recensés à travers le monde. Il est également le fonds le plus puissant en Afrique avec l'équivalent de 77 milliards de dollars d'actifs sous sa gestion , suivi du Libyan Investment Authority (17ème place mondiale) avec plus de 70 milliards de dollars, le Botswana (38ème place) et l'Angola à la 45ème place (SWFI, 2014).

Dans le monde arabe, selon le même rapport, le FRR est classé au 5ème rang, devancé par les fonds souverains, respectivement d'Abu Dhabi (627 milliards de dollars), de l'Arabie saoudite (533 milliards de dollars), du Koweït (342 milliards de dollars) et du Qatar (115 milliards de dollars).

Pour le rapport de 2017, l'Algérie a enregistré une nette dégradation par rapport aux classements antérieurs:

- Le Fonds de régulation des recettes est classé à la 48^{ème} place;
- Il ne reste sous sa gestion que 17,22 milliards de dollars;

S'agissant de la notation de la transparence par cet indice, l'Algérie a eu toujours la note minimale 1/10 (qui représente la plus mauvaise note) .

3.3. Evaluation du FRR selon Truman Index:

Truman-Index est développé par l'économiste Edwin Truman. A la différence de l'Index précédent, qui n'évalue que la transparence des fonds souverains, le Truman index est plus complet, puisqu'il est basé sur 25 critères classés dans quatre catégories, évaluant à la fois la transparence et la comptabilité, la structure, la gouvernance et le comportement de ces fonds. Il s'agit de questions fermées (Oui/Non) attribuant 1 point pour une réponse "Oui" et 0 sinon, certaines réponses autorisant des points intermédiaires du type 0.25, 0.50, 0.75. La note maximale est de 25 (Yonga, septembre 2014).

L'évaluation des fonds souverains selon cet indice a attribué une note totale à l'Algérie équivalente à 4.50/25 , classée ainsi à la 26ème position répartie comme suit:

Tableau 7: «Evaluation de quelques fonds souverains selon l'Indice de Truman»

Classement	Pays	Nom du fonds	Notes d'évaluation				Total/ 25 pts
			Structure /08pts	Gouvernance /04pts	Transparence & Comptabilité /12pts	Attitude /01pts	
01	New-Zeland	Superannuation Fund	8.00	4.00	12.00	0.00	24.00
14	Kuwait	Kuwait Investment Authority	6.00	3.00	3.00	0.00	12.00
22	Iran	Oil Stabilization Fund	4.00	1.00	0.50	0.00	5.5
24	Oman	State General Reserve Fund	3.00	0.00	2.00	0.00	5.00
25	Sudan	Oil Revenue Stabilization Account	4.00	0.00	1.00	0.00	5.00
26	Algeria	Revenue Regulation Fund	3.00	1.00	0.50	0.00	4.5
27	United Arab Emirates	Istithmar	3.00	0.50	0.25	0.00	3.75
31	Qatar	Qatar Invesment Authority	2.00	0.00	0.00	0.00	2.00

Source: (Edwin-TRUMAN, 2008).

Bien que l'Indice de Truman soit plus complet puisqu'il décrit qualitativement le fonctionnement des fonds souverains à partir de 25 critères, cependant l'absence de rapports actualisés annuellement met en cause son efficacité.

Conclusion:

A sa création, le FRR avait pour but de construire une épargne pour les générations futures et de mettre en place un véritable instrument de stabilisation de l'économie et des finances publiques. Cependant, à partir de 2006, les prélèvements opérés sur le fonds pour faire face à l'évolution irrésistible des dépenses publiques, n'ont pas cessé d'augmenter et le déficit budgétaire devient chronique, ce qui nous permet de dire que depuis cette date là, le FRR a été vidé de la philosophie qui a servi de base pour sa création et qui représente la finalité pour laquelle il a été conçu.

En effet, le suivi et l'analyse des encaissements et des décaissements effectués sur le Fonds de régulation des recettes , montre que celui-ci est plus qu'un simple Compte spécial du Trésor, en réalité il s'agit d'un budget parallèle au budget général de l'Etat mais qui offre une plus grande marge de manœuvre et de flexibilité au Gouvernement dans la gestion des finances publiques, puisqu'il partage avec le budget de l'Etat les ressources provenant de «la fiscalité pétrolière»

et il finance implicitement (de 2000 à 2005) et explicitement (depuis 2006) les déficits budgétaires résultant de l'expansion enregistrée au niveau des dépenses publiques due essentiellement à la mise en œuvre des différents plans d'investissements publics à partir de 2000.

Certes, les ressources abritées au niveau du FRR nous ont permis d'éviter le recours à l'endettement extérieur qui aurait fragilisé davantage la position extérieure de notre économie, néanmoins la gestion de ces ressources pétrolières est regrettable, elle pourrait être plus pertinente et plus rentable si ces avoirs sont mieux répartis et rationnellement investis.

En effet, les recettes logées dans le FRR ne sont pas allées loin dans le temps, elles se sont épuisées à moyen terme, délais qui n'est pas suffisant pour que l'Algérie provienne à moderniser et diversifier son économie, notamment à travers l'application du Nouveau Modèle de Croissance Economique 2016-2019, adopté en juillet 2016.

C'est pourquoi, dans un contexte de niveau des prix du pétrole beaucoup moins stables au cours des prochaines années, il devient impératif pour assurer la viabilité des finances publiques à moyen et à long terme:

- De procéder à une réforme du mode de fonctionnement et de gestion de ce Fonds afin de mieux réguler et rationaliser son utilisation à l'avenir;
- De revoir la méthode utilisée dans la fixation du prix de référence du baril pour le rendre plus réel, et ce en diminuant la différence constatée entre celui retenu pour la prévision de recettes et celui des dépenses, tout en le calculant sur une moyenne des trois dernières années au lieu de dix ans;
- D'améliorer le recouvrement de la fiscalité ordinaire, notamment la fiscalité directe sur les bénéficiaires des sociétés et la fiscalité indirecte intérieure;
- De réduire les subventions explicites et implicites et de n'en faire bénéficier que les populations à revenus les plus faibles;
- Et de rationaliser les diverses exonérations fiscales et douanières en vue d'élargir l'assiette fiscale tout en préservant les intérêts de l'investissement productif marchand.

Enfin, il faut tirer l'attention sur la contradiction des données relatives aux finances publiques en général et à la situation du Fonds de régulation des recettes en particulier publiées par les deux institutions officielles en Algérie, à savoir la Banque d'Algérie et le Ministère des Finances, et entre même les différentes directions générales au sein du même ministère (DGT, DGPP, DGB,...), ce qui met en cause la valeur scientifique des recherches réalisées dans ce domaine.

Références bibliographiques :

- Achour Tani Yamna, L'analyse de la croissance économique en Algérie, thèse de doctorat en sciences, faculté des sciences économiques, commerciales et des sciences de gestion, Université Abou Bekr-Belkaid, Tlemcen, 2013-2014
- Akli Zakia, Nature du Fonds de Régulation des Recettes et son rôle dans le financement de l'économie algérienne sur la période 2000-2014, mémoire de magistère, Université Mouloud Mammeri-Tizi-Ouzou, 2015.
- Banque d'Algérie, Rapport annuel 2016: Evolution économique et monétaire en Algérie, septembre 2017.
- Banque mondiale, Une Revue des dépenses publiques: Volume I, Rapport n°36270-DZ, 15 août 2007.
- Bouchakour Souad, Création et gestion des fonds d'investissement, cas des fonds souverains , Mémoire de Magistère, Université Mouloud Mammeri,2009.
- Fiorina Jean-François, Géopolitique des fonds souverains: Politiques d'Etats et financiarisation de l'économie, CLES-Comprendre Les Enjeux Stratégiques, Note hebdomadaire n°209, 05 octobre 2017.
- FMI, Algérie: Rapport des services du FMI pour les consultations de 2018 au titre de l'article IV, n°18-168, juin 2018.
- IMF, The Role of the fund in low-income member countries,2004c.
- IMF, working paper, "Setting up sovereign wealth fund: some policy and operational considerations", August 2009.
- Lois de finances des années 2000 à 2018.
- Ministère des Affaires étrangères, Programme de développement quinquennal 2010-2014, Conseil des Ministres du lundi 24 mai 2010.
- Ministère des Finances, Rapport de présentation du projet de la loi de finances pour 2018 et prévisions 2019-2020 , 2017.
- Ministère des Finances, Direction générale du Trésor, Situation du Fonds de régulation des recettes: 2000-2016.
- Natural resource Governance Institute, Indice de Gouvernance des Ressources Naturelles-2013.
- Natural resource Governance Institute, Indice de Gouvernance des Ressources Naturelles-2017.
- Ouyahia Ahmed, Conférence du Chef du Gouvernement, mars 2006.
- Kherbachi Hamid & Touati Karima, Etude D'impact Des Programmes D'investissements Publics Sur La Croissance Economique En Algérie Par Le Modèle Des Multiplicateurs De La Matrice De Comptabilité Sociale, Revue des Sciences Économiques et de Gestion N°14 , 2014.
- Sovereign Wealth Funds Institute, Sovereign Wealth Fund, 2014.
- Sovereign Wealth Funds Institute, Sovereign Wealth Fund, 2017.
- Truman Edwin, A Blueprint for Sovereign Wealth Fund Best Practices, Policy Brief, PB n°08-3, April 2018.
- Yonga Romuald, Guide des fonds souverains africains, African markets, septembre 2014.

Renvois :

¹ -Un compte d'affectation spéciale (CAS) constitue une exception au principe de non affectation d'une recette à une dépense. Il retrace une opération budgétaire financée au moyen de recettes particulières qui sont par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. La création d'un CAS relève du domaine de la loi de finances. Le CAS constitue l'une des catégories des Comptes Spéciaux du Trésor (CST) les plus utilisés en Algérie.

² - En 2009, le gouvernement algérien présente le troisième plan de relance dans un contexte international difficile marqué par la crise financière et économique de 2007/2008, crise qui a touché presque toutes les économies et a plongé le monde dans une longue récession. Pendant, que plusieurs pays opéraient des restrictions budgétaires sévères, l'Algérie lançait, pour 2010-2014, son deuxième programme quinquennal.

³ -Art.25: "...Ce compte retrace:

En recette: **1.**les plus-values résultant d'un niveau de recettes de la fiscalité pétrolière supérieur aux prévisions de la loi de finances , **2.**les avances de la Banque d'Algérie destinées à la gestion active de la dette extérieure, **3.**toutes autres recettes liées au fonctionnement du fonds.

En dépenses: **1.**le financement du déficit du Trésor, sans que le solde du fonds ne puisse être inférieur à 740 milliards de DA, **2.**la réduction de la dette publique.."

⁴ -**Médiocre:** Des procédures et pratiques sélectives et minimales sont en place pour gérer les ressources naturelles, mais il manque la plupart des éléments nécessaires pour que les citoyens puissent profiter de la richesse dérivée des ressources extractives.

Défaillant: Il n'y a pratiquement pas de cadre de gouvernance pour faire en sorte que la richesse dérivée des ressources extractives bénéficie aux citoyens. Il est fort probable que les principaux bénéficiaires sont les entreprises extractives et une élite minoritaire.