

La chute des prix de pétrole et problématique de financement du déficit budgétaire en Algérie

Résumé

Le financement des dépenses publiques est l'une des préoccupations majeures des Etats. L'objet de cet article est d'étudier les mécanismes de financement des dépenses publiques en Algérie depuis le choc pétrolier de 2014 jusqu'à nos jours. Les résultats de l'étude indiquent que la gestion du budget de l'Etat a montré ses limites, notamment pour prendre en charge le financement de nouveaux projets et investissements. C'est dans ce contexte qu'un changement de paradigme dans la satisfaction des besoins de financement de ses projets s'impose. Il s'agit de trouver des mécanismes de financement qui soulagent le budget de l'Etat. A cet égard, les nouvelles propositions mettent en exergue la nécessité de s'approprier les avantages qu'offrent les financements innovants. Il s'agit de mettre en place une nouvelle forme de relation contractuelle liant le secteur public à celui du privé, le Partenariat Public-Privé.

Mots clés : choc pétrolier, financement, déficit budgétaire, Algérie

Introduction

L'Algérie est l'un des pays en développement qui recèle plusieurs gisements parmi les plus importants dans le monde. Depuis le début des années soixante-dix, l'exportation des hydrocarbures génère des ressources financières considérables pour le pays, notamment pendant la dernière décennie avec la hausse soutenue du prix du pétrole sur le marché international.

Vue les enjeux qui structurent les champs politiques et sociaux et afin d'éviter les effets inflationnistes relatifs à la hausse fréquente du prix du pétrole, l'Etat algérien, dont l'exportation des hydrocarbures continue à être la source principale de la rente, a mis en place, au début des années 2000, un fond de réserve de stabilisation, nommé le Fond de Régulation des Recettes qui a été créé dans le but de réguler les recettes pétrolières de l'Algérie en recueillant les revenus supplémentaires non budgétisés, générés au-delà d'un prix de référence budgétaire du baril de pétrole. En outre, ces ressources financières notables ont permis à l'Algérie de s'engager pleinement dans la voie du développement économique par la mise en œuvre d'une politique budgétaire expansionniste à travers les différents programmes d'investissements. Ces derniers ont entraîné une augmentation considérable des dépenses publiques qui ne trouvent pas leur contrepartie en termes de recettes, d'où le déficit budgétaire. La situation de déficits abyssaux et d'endettement excessif n'est pas étrangère au pays. En effet, l'Algérie a toujours en tête le spectre des années quatre-vingt et ce qui a suivi en terme de plan d'ajustement structurel édicté par le FMI.

Aujourd'hui, la problématique du déficit budgétaire refait brutalement surface dans le débat national compte tenue de l'effondrement des prix des hydrocarbures qui ont baissé de plus de 70% depuis 2014.

Cette situation a conduit à une contraction importante des revenus mettant ainsi les équilibres internes et externes sous une pression de plus en plus aigüe dans un contexte de poursuite de la réalisation d'un vaste programme d'investissement public. Les équilibres internes se trouvent fortement déstabilisés sous l'effet conjugué d'une dépense publique en expansion et une ressource budgétaire en léger repli. Par ailleurs, le Fonds de Régulation de Recettes constitue jusqu'aujourd'hui le moyen de financement par excellence du déficit budgétaire. Toutefois, cette source de financement devrait se tarir dans un avenir très proche et ce, au regard du rétrécissement des plus-values versées dans ce compte, et en l'absence d'alternatives en ressources financières en dehors du produit de la fiscalité pétrolière, faute d'une diversification économique d'un niveau assez mineur.

Le resserrement des contraintes budgétaires et le déclin de l'État ont suscité le débat sur les nouveaux mécanismes alternatifs à mettre en œuvre pour combler le déficit budgétaire. L'objet de cet article est d'étudier les modalités et de financement des dépenses publiques en Algérie depuis la chute des prix de pétrole en 2014 jusqu'à nos jours.

1. Analyse de l'incidence de la chute des prix du pétrole en Algérie

À l'instar des pays exportateurs du pétrole, l'Algérie est également touchée par la crise pétrolière actuelle. En effet, le budget de l'Etat accuse une chute de près de 50% de ses revenus tirés des hydrocarbures. A cet effet, nous examinerons les conséquences de la baisse des prix du pétrole sur les finances publiques.

1.1. Creusement du déficit budgétaire

Pour examiner le déficit budgétaire en Algérie, il est opportun d'étudier son évolution durant ces cinq (05) dernières années.

Tableau 1 : Evolution du déficit budgétaire en Algérie (2010-2015) (Mds Da)

Rubriques	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Recettes budgétaires	3 265,3	3474,1	3 804, 3	3 895, 3	3 927,7	4 552, 2	4943,6
Dépenses budgétaires	4 657, 6	6 085, 3	7 058, 1	6 024, 1	6 995,7	7 656,3	7383,6
Solde budgétaire	-1 392,3	- 2 611,1	- 3 254,1	-2 128,8	- 3068,02	- 3 103,78	- 2439,9

Source : DGT / Ministère des Finances - (*) données provisoires

L'examen du graphique ci-dessus et les données du tableau figurant plus en haut, nous renseigne sur la position budgétaire du pays durant ces cinq (05) dernières années. Les dépenses budgétaires ont suivi une tendance haussière entre 2010 et 2012 avant d'amorcer une baisse en 2013, mais repartent vite à la hausse dès 2014. Si les dépenses ne cessent de s'amplifier, les recettes budgétisées n'accompagnent pas cette dynamique et demeurent relativement stables comparées à l'accroissement des dépenses.

La comparaison de ces deux grandes masses fait ressortir des déficits budgétaires considérables et successifs. Le déficit s'est creusé entre 2010 et 2012

avant de diminuer en 2013, grâce notamment à la baisse des dépenses, mais il a augmenté par la suite vu l'accroissement des dépenses en 2014 et 2015.

Ces déficits successifs et l'amplification des dépenses nous amènent à affirmer que l'Algérie a adopté une politique budgétaire expansionniste, mais les répercussions sur les équilibres budgétaires s'avèrent néfastes. Cette situation budgétaire conjuguée à la contraction de la fiscalité pétrolière pourrait compromettre la stabilité économique et mener le pays vers la faillite.

Il est à souligner que la baisse des prix du pétrole a seulement contribué en partie au creusement du déficit budgétaire et que le déficit s'explique dans sa globalité par les évolutions à la fois des recettes et des dépenses.

En effet, l'analyse des finances publiques notamment du déficit budgétaire se fait par l'optique encaissement-décaissement. A titre d'exemple le déficit budgétaire, selon le Rapport de présentation du projet de la loi de finance pour 2016, au cours du premier semestre de 2015 s'explique par les évolutions suivantes qui ont caractérisé les finances publiques :

Les recouvrements au titre de la fiscalité pétrolière se sont élevés, à fin juin 2015, à 1243,1 Mrds de DA, soit un recul de 21,2%, par rapport à fin juin 2014. Le recouvrement moyen mensuel sur les six (06) premiers mois de 2015 s'est situé à 207 Mrds de DA, contre 262 Mrds de DA en moyenne sur la même période de 2014. Ce recul s'explique principalement par la baisse sensible des prix du baril de pétrole brut.

Le produit des recettes non pétrolières, à fin juin 2015, a progressé de 10,7% par rapport au produit recouvré à la même période de 2014, passant de 1 272,9 Mrds de DA à fin juin 2014, à 1 409,4 Mrds de DA à fin juin 2015. Cette hausse a résulté d'une évolution des recettes fiscales de 12,6%, dont le poids dans les ressources non pétrolières représente près de 89%.

Les dépenses budgétaires totales ont progressé de +7,9% en raison de l'accroissement aussi bien des dépenses de fonctionnement de 7,0% que des dépenses d'équipement de 9,6%. Les dépenses de fonctionnement, dont le niveau s'est établi à 2 428,9 Mrds DA se sont accrues sous l'effet, notamment, de l'augmentation des autres transferts (+22,4%), des subventions aux hôpitaux (+18,3%) et des rémunérations (+2,9%). Elles représentent près de 50% des dotations prévues dans la loi de finances complémentaire pour 2015.

Les dépenses d'équipement décaissées, se sont élevées à 1 378,8 Mrds DA en relation avec, notamment, l'augmentation des décaissements des crédits alloués aux secteurs de l'habitat (+151,4%) et des infrastructures économiques et administratives (+3,5%).

Les évolutions différenciées des recettes et des dépenses budgétaires ont induit un déficit global du Trésor (hors FRR) de - 1 157,4 Mrds de DA, soit une aggravation du déficit de 402,2 Mrds de DA par rapport à la même période de l'année 2014.

Selon le rapport de la Banque d'Algérie (2016), le budget de l'Etat, en 2015, a enregistré un déficit qui s'est élevé à 2 553,2 milliards de dinars, soit 15,4 % du PIB, contre un déficit de 1 257,3 milliards de dinars (7,3 % du PIB) en 2014. L'augmentation du déficit budgétaire, de près de 103 %, en 2015 par rapport à 2014, résulte de la diminution des recettes budgétaires (-11,1 %), liée à celle des

recettes fiscales des hydrocarbures (-30 %) et de la hausse des dépenses publiques à hauteur de (9,4 %).

Tableau 2 : Financement du solde global du Trésor

Unité : Millions DA

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	A fin 12/ 2016
Solde Global du Trésor	-1 496 476	-2 468 847	-3 246 197	-2 205 945	-3 185 994	-3 172 340	-2 485 785
Financement	1 496 476	2 468 847	3 246 197	2 205 945	3 185 994	3 172 340	2 485 785
Financement Bancaire	30 146	-19 829	51 546	-165 461	18 676	152 546	232 519
Financement Non Bancaire	674 339	727998	913 836	241 112	204 084	136 614	205 412
Prélèvements du FRR	791 938	1 761 455	2 283 260	2 132 471	2 965 672	2 886 506	1 387 938
Emprunts Extérieurs Nets	53	-777	-2 445	-2 177	-2 438	-3 326	102 084
Emprunts National pour la croissance économique	//	//	//	//	//		557 832

Source : DGT/ Ministère des finances.

L'examen de la structure de financement du déficit montre que le FRR est souvent sollicité pour financer le solde négatif dégagé. En effet, il a couvert au titre des exercices 2013, 2014, 2015, respectivement, 96%,93% et plus de 85% du déficit du Trésor. Il est donc opportun de s'intéresser à ce fonds.¹

1.2. Épuisement du Fond de Régulation des Recettes (FRR)

La majeure partie des pays exportateurs de pétrole ont opté pour des fonds de réserves, pour faire face aux défis de la politique budgétaire et se constituer une épargne devant servir à amortir les chocs liés aux retournements du marché énergétique.

Dans ce sens, l'Algérie s'est dotée en 2000 d'un fond de régulation des recettes. Il a été créé en vertu de l'article 10 de la LFC 2000. Cet article a été modifié et complété par l'article 66 de la LF 2004et en 2006, par l'article 25 de la LFC 2006. Ces modifications touchent à son mode de fonctionnement et aux objectifs qui lui ont été assignés. En effet, s'il avait pour vocation à sa création d'éponger la dette, dès 2006 on lui a assigné le rôle de financer le déficit du Trésor sans que le solde du FRR ne puisse descendre sous la barre des 740 Milliards de DA. Ce fonds abrite l'excédent de la fiscalité pétrolière recouvrée sur celle budgétisée sur la base du prix de référence fixé par voie réglementaire, afin de maîtriser l'évolution des dépenses. Il est censé intervenir qu'en cas de baisse des prix de pétrole au dessous du prix de référence fixé. Par ailleurs, il est utile de

¹ Notons que c'est le déficit du Trésor qui est financé dans sa globalité et non le déficit budgétaire. Solde global du Trésor = solde budgétaire + Solde Comptes d'affectation + Solde Opérations Budgétaires + Interventions du Trésor.

rappeler que le prix de référence en vigueur jusqu'à 2007 était de 19 Dollars/Baril, il est passé à 37 Dollars/Baril en 2008, en vertu des dispositions de la LFC 2007.

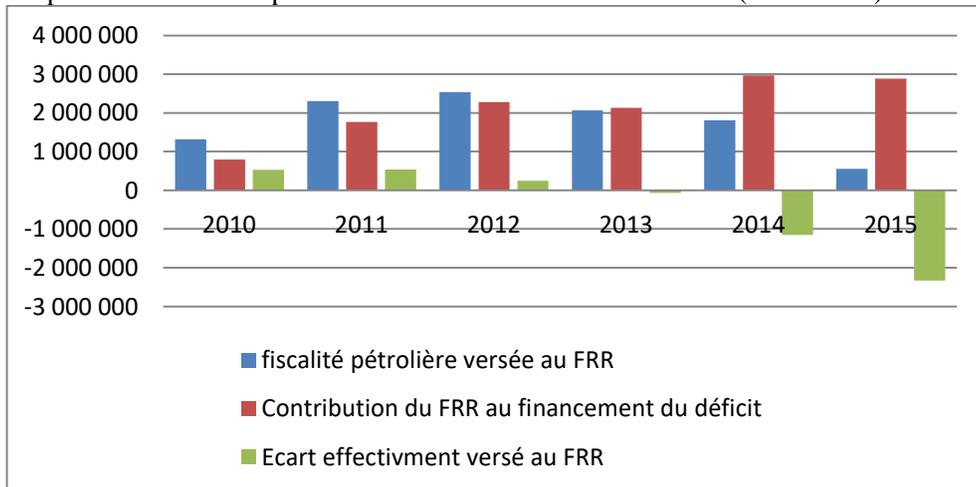
L'article 25 de la LFC 2006 a rendu possible l'utilisation des disponibilités du FRR pour financer le déficit du Trésor. Si ceci est rendu nécessaire pour soutenir les vastes programmes de développement, il n'en demeure pas moins qu'il y a une incohérence dans le fait de fixer un prix de référence et de puiser par la suite dans ce fonds ; sa raison d'être se trouve, dès lors, obscurcie. Toutefois, la plus grande aberration, demeure dans « la logique » de baser un budget sur un baril de pétrole.

Tableau 3: Situation de fond de régulation des recettes Unité : Milliard de DA

	2011	2012	2013	2014	2015
Reliquat année précédente	4 842,83	5381,70	5 633,75	5 563,51	4 408,16
Fiscalité pétrolière LF	1 529,40	1519,40	1 615,90	1 577,73	1 722,94
Fiscalité pétrolière recouvrée	3 829,72	4 054,34	3 678,13	3 388,05	2 275,13
Plus value sur fiscalité pétrolière	2 300,32	2 535,30	2 062,23	1 810,32	552,19
Avance banque d'Algérie	0	0	0	0	0
Disponibilités avant prélèvements	7 143,15	7917,01	7 695,98	7 373,83	4 960,35
Principal dette publique prélevé	0	0	0	0	0
Remboursements avances Banque d'Algérie	0	0	0	0	0
Principal dette publique à prélever	0	0	0	0	0
Financement du déficit du Trésor	1 761,45	2 283,26	2 132,47	2 965,67	2 886,51
Total des prélèvements	1 761,45	2 283,26	2 132,47	2 965,67	2 886,51
Reliquat après prélèvements	5 381,70	5 633,75	5 563,51	4 408,16	2 073,84

Source : DGT / Ministère des Finances

Graphe 1 : La fiscalité pétrolière effectivement versée au FRR (2010-2015)



Source : Conception personnelle sur la base des données de la DGPP.

Le graphe montre que la part de la fiscalité qui profite effectivement au FRR est nettement inférieure à celle versée au préalable sur la base des 37 Dollars.

Cette part tend à diminuer jusqu'à prendre une valeur négative dès 2013. Ceci s'explique par la forte sollicitation du FRR pour le financement du déficit. En effet, en 2012, 90% de la fiscalité versée a été ponctionnée par la suite en guise de contribution au financement du déficit. A partir de 2013, la contribution du FRR au financement du Trésor dépasse le montant de la fiscalité préalablement reversée au FRR, ce qui donne un écart négatif. Depuis 2013, le FRR n'a pas été alimenté, mais au contraire, il a été amoindri, puisque la contribution au financement du déficit dépasse de loin les sommes versées au titre de la LF. En 2015, la part de la contribution au financement du déficit représente 287% de la fiscalité pétrolière versée au FRR au titre de la LF.

Tableau 4 : Situation du Fonds de Régulation des Recettes à fin 2015

Unité : Million de DA

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Evolution des disponibilités du FRR	4842 837	5381702	5633 751	5563 511	4408 464	2073 840

Source : Ministère des finances.

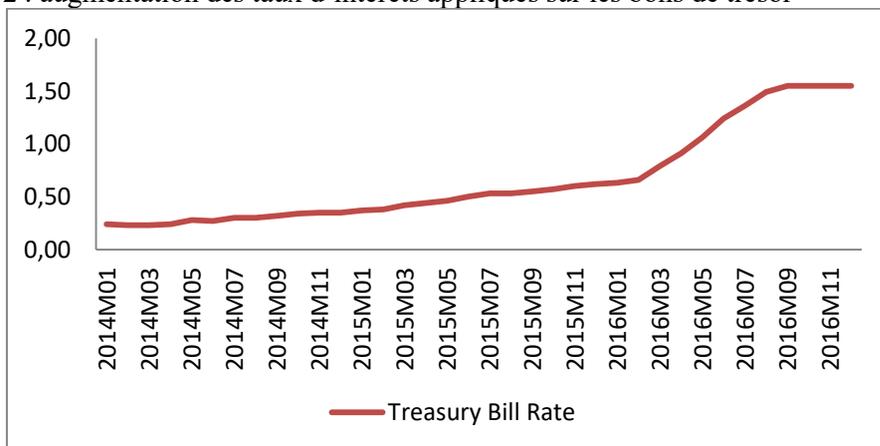
Il apparait clairement que le FRR a amorcé un fléchissement dès 2013, ce qui appuie nos dires quant à sa non-alimentation depuis cette année-là. Les déficits enregistrés en 2014 et 2015 ont été financés par des prélèvements conséquents sur le stock d'épargne financière, en dépôt à la Banque d'Algérie dans le Fonds de régulation des recettes (FRR). 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 de 2 336 milliards de dinars, pour s'établir à 2 072,2 milliards de dinars, contre 4 408,5 milliards de dinars à fin 2014. Cette capacité de financement ne représente plus que 12,4 % du produit intérieur brut, 40,6 % des recettes totales et 27,1 % des dépenses publiques totales. En 2014, ces ratios étaient respectivement de 25,6 %, 76,8 % et 63 %. L'encours du FRR qui était de 5 563,5 milliards de dinars à fin 2013 s'établit, à fin 2015, à 2 072,2 milliards de dinars, soit une diminution de 62,8 % en l'espace de deux années (Rapport Banque d'Algérie de 2016, p 61). La sollicitation du FRR ces dernières années pour financer le déficit, associée aux tensions sur les marchés pétroliers ont fait diminuer les disponibilités de ce fonds qui risque un assèchement dans le cas de la persistance de la baisse des prix du pétrole dans les années avenir, notamment si l'Etat ne trouve pas d'alternatif

1.3. Baisse de la liquidité bancaire et renchérissement du cout de crédit

L'impact immédiat attendu de la baisse des prix de pétrole est un renversement du cycle de liquidité. Le boom du prix du pétrole de 2004 à 2004 a entraîné une liquidité excédentaire dans le système bancaire, comme en témoignent les réserves excédentaires persistantes des banques à la Banque d'Algérie. Par la suite, la baisse des prix du pétrole a entraîné une contraction importante des recettes d'exportation des hydrocarbures, ce qui a entraîné un renversement du cycle de liquidité (FMI, 2016). Selon les statistiques de la Banque d'Algérie, l'encours des dépôts à vue et à terme, collectés par les banques, est en baisse 2015 (-2,2 %), contre un accroissement de 17,8 % en 2014 et 8,6 % en 2013.). En 2015,

la forte baisse du prix du pétrole et, corrélativement, le déficit élevé du solde global de la balance des paiements, a fait chuter la liquidité bancaire de 2 730,9 milliards de dinars à fin 2014 à 1 832,6 milliards de dinars à fin 2015, soit une baisse de près de 33 %. Toutes ces conditions ont entraîné un renchérissement du coût de crédit, et en particulier le coût de financement du trésor. Comme en témoigne la figure ci-après traçant l'évolution des taux d'intérêts appliqués sur les bons de trésor.

Graphe 2 : augmentation des taux d'intérêts appliqués sur les bons de trésor



Source : Le Fond Monétaire International (FMI).

2. Les mesures prises par le gouvernement en vue de financer le déficit et de le contenir

Pour faire face à cette situation de crise, les pouvoirs publics ont pris une série de mesures en vue de financer le déficit et le maîtriser.

2.1. L'emprunt National pour la Croissance Economique

En vue de diversifier les sources de financement du budget, l'Etat a lancé en avril 2016 un emprunt obligataire visant à mobiliser l'épargne excédentaire au profit du Trésor. Les conditions et modalités d'émission de l'emprunt sont fixées par l'arrêté ministériel N°21 du 21/03/2016. Cet arrêté prévoit deux (02) formes d'obligations, à savoir la forme nominative ou au porteur. (Voir l'article 2 de l'arrêté ministériel N° 21 du 28 mars 2016 fixant les conditions et modalités d'émission d'un Emprunt National pour la Croissance Economique). La valeur de ces titres est fixée à 50 000,00 DA l'unité et sont assortis, selon qu'il s'agisse d'une maturité de 3 ans ou de 5 ans, respectivement d'un taux d'intérêt annuel de 5% et de 5,75%. Ces obligations bénéficient d'un régime fiscal avantageux dans la mesure où les intérêts générés sont exonérés d'impôts (Article 3). Il est également prévu une commission de 1% du capital placé au profit des institutions bancaires et les autres services d'Algérie Poste et de la Banque d'Algérie (Article 11).

En mars 2016 et conformément aux dispositions de l'arrêté du 03/05/2016 modifiant et complétant l'arrêté N° 21 du 21/03/2016, fixant les conditions et les modalités d'émission de l'emprunt, il a été introduit des obligations d'une valeur de 10 000,00 DA et de 1 000 000,00 DA, en sus des obligations à 50 000,00 DA.

Baptisé Emprunt National pour la Croissance Economique, son objectif est d'orienter l'épargne collectée vers le financement des projets structurants devant soutenir la croissance économique. Si l'initiative est louable, l'emprunt obligataire pose la question de la capacité d'absorption de la dette publique par le marché interne, ceci constitue entre autres une condition de sa réussite. En effet, la réussite de l'emprunt interne suppose l'existence d'une épargne abondante.

Toutefois, le recours au marché par certaines grandes entreprises économiques (Sonelgaz et Sonatrach) et la forte sollicitation des banques pour les opérations d'importation peuvent constituer un frein. En outre, l'élargissement de l'emprunt aux investisseurs institutionnels constitue un tour de passe-passe qui n'aura pour conséquence qu'à déplacer le problème. En effet, les fonds que placeront les banques publiques constituent autant de fonds qu'on ponctionne du financement de l'investissement privé.

Le recours à l'emprunt présente le risque d'éviction de l'investissement privé, mais également le risque de voir les banques se tourner massivement vers le refinancement par la Banque d'Algérie, ce qui constitue un financement indirect du déficit par la Banque d'Algérie, ce qui entraînerait des tensions inflationnistes.

En sus de ces éléments, ces placements présentent un rendement peu attractif. Avec un taux d'intérêt à 5%, on risque de se retrouver avec un taux réel négatif. Nous pouvons dire que l'Etat, à travers cet emprunt, fait appel au patriotisme des algériennes et algériens mais encore faudrait-il renforcer la confiance et rétablir le dialogue.

Il est à souligné, que l'emprunt a engrangé, à fin juin 2016, 317 622,00 Millions de DA² et avec, beaucoup d'interrogations sur la situation des finances publiques. En effet, le débat sur la problématique de la dette refait surface après plusieurs années de faste. Toutefois, la situation actuelle est la résultante d'une gestion budgétaire peu prudentielle.

2.2. Les mesures prises au plan fiscal

Les pouvoirs publics, face à la persistance de la chute des cours du pétrole, ont mesuré l'étendu de la situation. Il est clair, que les finances publiques, telles qu'elles se présentent au moment du choc, ne sont pas viables d'où la nécessité d'une rationalisation des dépenses et une mobilisation de ressources conséquentes.

Dans cette optique, la LFC 2015, la LF 2016 et la LF 2017 ont été promulguées sous le signe de la rigueur et de la rationalisation.

Si cette solution apparaît la plus propice, elle n'est pas sans conséquences négatives. En effet, il existe un seuil de « taxation tolérable » qui, une fois dépassé, pourrait inverser l'objectif recherché.

2.2.1. Les dispositions de la loi de finances complémentaire pour 2015

De nombreuses mesures ont été prises dans le cadre de la loi de finances complémentaire pour l'année 2015, les principales étaient l'amélioration de la fiscalité ordinaire, la conformité fiscale volontaire et l'assainissement des dettes fiscales des entreprises.

² <http://www.mf.gov.dz/article/48/Zoom-s/ur-les-Chiffres-/143/Solde-global-du-Tr%C3%A9sor.html>

A. L'amélioration de la fiscalité ordinaire

Dans un souci d'élargir l'assiette fiscale et de décourager les importations, il a été institué au titre de la LFC 2015 :

- une taxe de domiciliation bancaire de 0,3% exception faite de l'importation des biens d'équipement et des matières premières qui ne sont pas destinés à la revente en l'état (art 73) ;

- une taxe de véhicules neuf importés ou acquis localement variant entre 80 000,00 DA et 350 000,00 DA selon qu'il s'agisse de véhicules de tourisme ou de véhicules de transport (Art 29).

Le produit de cette taxe sera affecté comme suite : **85 %** au profit du Fonds spécial pour le développement des transports publics et **15 %** au profit du budget de l'Etat.

-En outre, l'IBS a été revu pour la énième fois. Il est fixé à 19% pour les entreprises de production, à 23% pour les activités de bâtiment, de travaux publics et d'hydraulique (BTPH) ainsi que les activités touristiques et thermales à l'exclusion des agences de voyages et de tourisme et à 26% pour les autres activités (Art 02 de LFC 2015).

- Afin d'encourager l'investissement, la LFC a introduit des dispositions visant à simplifier les procédures de créations d'entreprises et d'accès au foncier mais également des mesures fiscales qui consistent à réduire la TAP à 1% pour les activités de production et à 1,5% pour les activités de BTPH (Art 03).

- Le relèvement des tarifs de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, les tarifs de la taxe sont comme suit :

- Entre 1 000 DA et 1 500 DA par local à usage d'habitation (au lieu 500DA et 1000d DA) ; Entre 3 000 DA et 12 000 DA par local à usage professionnel, commercial, artisanal ou assimilées (au lieu 1000DA et 10 000DA) ;

- Entre 8 000 DA et 23 000 DA par terrain aménagé pour camping ou caravanes (au lieu 5000 DA et 20 000 DA) ;

- Entre 20 000 DA et 130 000 DA par local, à usage industriel, commercial, artisanal ou assimilé produisant des quantités de déchets supérieure à celle des catégories ci-dessus (au lieu 10 000 DA et 100 000 DA).

- Relèvement du montant des droits de garantie applicable aux ouvrages applicable aux ouvrages en métaux précieux :

Les ouvrages d'or, d'argent et de platine supportent un droit de garantie fixé par hectogramme à (Art 32) :

- 8 000 DA (au lieu de 4 000 DA) pour les ouvrages en or ;

- 20 000 DA (au lieu de 10 000 DA) pour les ouvrages en platine ;

- 150 DA pour les ouvrages en argent.

B. La conformité fiscale volontaire

L'article 43 de la LFC 2015 est la disposition phare de cette loi. En effet, pour élargir l'assiette fiscale, il est prévu un programme visant à tirer le vivier important que constitue l'informel vers la sphère formel. Cette formalisation de l'informel se fera auprès des institutions bancaires en contrepartie d'une taxe forfaitaire libératoire d'un taux de 7% du capital déposé (voir l'instruction Ministérielle n° 02 du 29 juillet 2015 définissant les modalités pratiques de mise en œuvre du programme de Conformité Fiscale Volontaire.)

Les sources de ces fonds ou les transactions qui en sont à l'origine doivent être légitimes et ne correspondre à aucun acte incriminé par le code pénal et la

législation régissant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (voir l'article 43 de la loi de finances complémentaire pour 2015).

D'après l'article suscité, les personnes disposant de fonds éligibles à ce programme et n'ayant pas souscrit, feront l'objet de redressements dans les conditions de droit commun avec l'application des pénalités et sanctions.

Cette disposition n'a pas abouti aux résultats escomptés dans la mesure où il n'a été traité à la DGI que 250 dossiers depuis août 2015. La fin de cette opération est prévue pour fin 2017 ; il est donc plus prudent d'attendre son échéance pour en tirer les conclusions.

C. L'assainissement des dettes fiscales des entreprises

La Direction Générale des Impôts a mis, à travers les dispositions de l'article 51 de la loi de finances pour 2015, une nouvelle procédure pour bénéficiaire de la remise des pénalités de recouvrement pour les entreprises ayant des dettes fiscales. Ces entreprises peuvent prétendre à la dispense du paiement de ces pénalités , si elles procèdent au paiement en un seul versement de l'intégralité du principal de l'ensemble des r les d'imposition dont la date de leur exigibilité dépasse les quatre (04) ans, à compter du 1er janvier de l'année suivant celle de leurs mise en recouvrement. (Voir l'article 51 de la loi de finances 2015).

Les contribuables qui procèdent au paiement, en un seul versement, de l'intégralité du principal de l'ensemble des r les dont la date de leur exigibilité dépasse les quatre ans d'âge, à compter du 1er janvier de l'année suivant celle de leur mise en recouvrement, sont dispensés de la pénalité de recouvrement.

2.2.2. Les mesures prises à travers la loi de finances pour 2016

Dans une logique de continuité, la LF 2016 a été promulguée dans un climat de tension exacerbé par les dispositions très controversées qu'elle prévoyait.

L'article qui a fait couler beaucoup d'encre reste l'article 71 qui donne la prérogative au Ministre des finances, par le biais de décrets d'ajustements, de geler ou d'annuler des crédits et « en cas de détérioration des équilibres généraux » avec l'obligation de présenter au parlement, à la fin de l'exercice, un exposé sur les opérations d'ajustement.

Par ailleurs, il a été introduit une mesure consistant à relever le taux de TVA à 17% pour le gasoil, l'électricité et le gaz lorsque ces deux derniers dépassent un certain seuil. Cette mesure est à triples objectifs ; à savoir : assurer des ressources au Trésor Public limiter le gaspillage de ces produits subventionnés et mettre fin au mouvement de sa contrebande.

Relèvement des tarifs de la Vignette automobile : La présente mesure porte sur une légère révision à la hausse des tarifs de la vignette. La mise en œuvre de cette disposition permettra la réalisation de nouvelles infrastructures routières et autoroutières et la concrétisation des programmes de réhabilitation et d'entretien des infrastructures existantes (Art14).

Révision à la hausse de la TPP de 1 DA/HL   250 DA/HL cette mesure vise à inciter les usagers à une plus grande rationalité en matière de consommation de produits énergétiques, dont la part import e est en progression constante.

2.2.3 Les mesures introduites à travers la loi de finances pour 2017

La loi de finances 2017 s'est inscrite dans la même logique de rigueur que les deux lois de finances précédentes.

Les mesures introduites dans le cadre de ladite loi consistent en :

- L'augmentation du taux normal de la (TVA) de 17 % à 19% (Art 26) et de son taux réduit de 7% à 9% (Art 24) ;
- L'augmentation de la partie fixe de la Taxe Intérieure de la Consommation (TIC) applicable aux produits tabagiques, en maintenant le taux proportionnel à 10% (Art 28), il est à noter que la part fixe, est assise sur le poids net de tabac et le taux proportionnel sur la valeur du produit ;
- Elargissement du champ d'application de la TIC à certain produits dits de luxe (scooter de mer, jet –seki , bateau de plaisance, etc.) et l'augmentation de son taux à certain d'autre exp : pour les bananes fraîches le taux est porté à 30 % au lieu de 20 % . (Art 28) ;
- Modification des tarifs du droit de circulation sur les alcools et vins à titre d'exemple pour les alcools, le tarif de 100 000 DA/HL a été ramené à 110 000 DA/HL, le tarif de 70 000 DA/HL a été ramené à 77 000DA/HL. Pour les vins tarif est ramené à 8800 DA /HL au lieu de 8000 DA/HL (Art 39) ;
- Création d'une Taxe d'Efficacités Energétique, applicable aux produits importés fonctionnant à l'électricité soumis aux règles spécifiques d'efficacité énergétique et ne disposant pas de réglementation relative à la classification et à l'étiquetage énergétique (Art 72). La taxe d'efficacité énergétique est applicable au taux de 25 % aux produits suivant : appareils de production et de stockage de l'eau chaude, à usage domestique, four à usage domestique, fer à repasser à usage domestique, appareils de chauffage électriques à usage domestique, machine à laver la vaisselle, à usage domestique, machine à laver de linge , sèche –linge à usage domestique , appareils audio –visuels à usage domestique ;
- La révision du taux de droits de douane applicable aux profilés en aluminium, cette mesure est intervenue pour relever le taux de droit de douane de 15% à 30 % pour les profilés en alliages d'aluminiums (Art 87) ;
- La soumission de l'orge relevant de la position tarifaire n°10.03 à un droit de douane de 5% ;
- La modification des montants de la taxe sur les pneus neufs, le montant de cette taxe est fixé comme suit : 750 DA par pneu destiné aux véhicules lourds et 450 DA par pneu destiné aux véhicules légers.

2.3 Limitation des importations

Afin de rationaliser les importations, l'Etat a procédé à la mise en place de régime des licences d'importation ou d'exportation de produits et marchandises. En effet, l'article 6 de l'ordonnance n° 03-04 du 19 juillet 2003 relative aux règles générales applicables aux opérations d'importation et d'exportation de marchandises a introduit la possibilité de recourir aux licences d'importation ou d'exportation pour administrer les exceptions à la liberté du commerce que cette ordonnance consacre, mais sans définir le concept de licence ni son étendue. A ce titre, il était impératif la promulgation d'une loi modifiant et complétant

l'ordonnance n°03-04 qui a pour objet de répondre à ces préoccupations, à savoir la loi n°15-15 du 15/07/2015, relative aux règles générales applicables aux opérations d'importation et d'exportation. Cette loi a intégré les aspects suivants :

- la reformulation de l'article 2 de l'ordonnance n° 03-04 qui consacre le principe de la liberté des opérations du commerce extérieur ainsi que les exceptions à ce principe comme suit: « *Sans préjudice des règles relatives à la morale publique, à la sécurité et ordre public, à la santé des personnes et des animaux, à la faune et à la flore, à la préservation des végétaux et des ressources biologiques, au patrimoine historique et culturel et à l'environnement, les opérations d'importation ou d'exportation de produits se réalisent librement* »;

- la reformulation de l'article 3 de l'ordonnance n° 03-04 à l'effet de préciser l'administration des exceptions au principe de la liberté des opérations du commerce extérieur à travers la mise en œuvre de restrictions quantitatives ou de mesures de contrôle, comme suit:

« *Nonobstant les dispositions prévues par l'article 2 ci-dessus, des mesures de restrictions quantitatives ou de contrôle des produits à l'importation ou à l'exportation peuvent être appliquées dans les conditions prévues par la législation et réglementation en vigueur* » ;

-le rajout de l'article 6 qui prévoit l'abrogation de toutes les dispositions contraires en matière d'administration des régimes des licences.

Dans la même logique et en application de l'ordonnance n° 03-04 du 19 juillet 2003, 2003, modifiée et complétée, relative aux règles générales applicables aux opérations d'importation et d'exportation de marchandises, notamment son article 6 ter, un décret exécutif n°15-306 du 6 décembre 2015 fixant les conditions et les modalités d'application des régimes de licence d'importation ou d'exportation de produits et marchandises a été mis en place.³

En 2016 une liste de produits à été arrêtée par le comité permanent de gestion de licence d'importation et d'exportation, dont essentiellement le ciment, le rond à béton et les véhicules neufs. Pour l'année 2017, la liste des produits soumis aux régimes des licences a été considérablement élargie , en introduisant d'autres produits tels que : le fil machine, le bois , le fromage , les bananes , les pommes , orge , aulx, mais , viandes des animaux de l'espèce bovine congelées, viandes des animaux de l'espèce bovine, fraîches ou réfrigérées ..Etc.

2 .4 Les nouveaux mécanismes

L'Etat a affiché ses dernières années sa volonté déterminante de mettre en place le partenariat public-privé (PPP).⁴ Cependant son développement est classé dans la première phase selon les critères des Nations unies (2008). Dans le contexte actuel de la baisse persistante des prix des hydrocarbures, l'alternatif proposé par plusieurs spécialistes est le recours au PPP. Selon la définition de la Banque

³ Ledit décret a pour objet l'identification des conditions et des modalités d'application des régimes de licence d'importation ou d'exportation de produits et de marchandises. Il se fixe comme objectif d'améliorer la maîtrise de la balance commerciale et de rationaliser le commerce extérieur, sans perturber les relations commerciales avec les partenaires économiques, tout en cernant les principaux agrégats de notre économie.

⁴ Un projet de loi relative aux conditions de la mise en œuvre du Partenariat Public-Privé est en cours de préparation au sein du ministère de l'industrie et du ministère des finances.

mondiale, un Partenariat Public-Privé est « *un contrat de long-terme, entre une entité publique et une société privée, au travers duquel la société privée s'engage à fournir un service global pouvant combiner financement, conception, réalisation, exploitation et maintenance d'une infrastructure publique. La société privée est rémunérée soit par les redevances payées directement par les usagers, soit par des paiements de l'entité publique, conditionnés à l'atteinte de certains niveaux de performance du service, soit par une combinaison des deux.* »

Dans les PVD, le financement de projets par des PPP pourrait être considéré comme une solution adaptée pour le financement des infrastructures. Parmi les atouts des PPP : une réalisation rapide des budgets d'investissement limités et un financement apporté majoritairement par les banques avec des recours limités aux actionnaires et industriels. Ces financements, dits « structurés », sont organisés autour d'un pool de banques, les emprunts souscrits étant remboursés par les flux de trésorerie du projet. (voir Manoukian, 2013).

Les PPP pourraient améliorer la qualité de service, résultant d'une plus grande efficacité de gestion. En général les entreprises privées ont tendance à être plus sensibles aux préférences des consommateurs. Dans ce cadre, de nombreux accords de PPP comprennent une clause sur la spécification des exigences de services, notamment, la soustraction, à titre de pénalité, d'une fraction de la compensation financière versée par le gouvernement, lorsque les opérateurs PPP ne répondent pas à l'exigence de qualité de sortie pré-spécifiée.

En outre, un autre avantage potentiel du PPP est de stimuler les entreprises du secteur public pour adapter leur système de gestion à un niveau d'efficacité compatible avec celui du secteur privé. Les coûts de construction et d'exploitation des opérateurs privés seront comparés à ceux des entreprises publiques, menant à la concurrence explicite et implicite entre eux. L'expertise et l'expérience des opérateurs du secteur privé qui ne sont pas facilement disponibles, sauf pour l'autorité publique compétente, ce qui permet la diffusion de l'innovation aux entreprises du secteur public concerné, et de contribuer ainsi à la dynamique de réforme du secteur public.

Ce mode de financement permet également l'instauration, au sein de l'administration, d'un nouveau modèle de management de la commande publique intégrant, avant la réalisation des projets, l'évaluation préalable, l'analyse des performances, la maîtrise des coûts, le contrôle de réalisation et l'évaluation a posteriori.

Cependant, les conditions favorables à l'encadrement du PPP en Algérie sont évaluées à un stade prématuré, même si l'Algérie a développé avec succès un modèle pour le dessalement de l'eau avec un montage de financement du projet. Tout d'abord, le cadre juridique et institutionnel sur les PPP n'est pas encore développé dans le pays. Les restrictions réglementaires sur la propriété étrangère introduites en 2009 ont également découragé les investissements étrangers dans le pays. Avec le renforcement des règlements sur l'investissement direct étranger, les partenaires algériens doivent détenir une participation majoritaire (au moins 51%) dans les investissements étrangers et permettre à l'État le droit de racheter les actifs de sociétés privées. Les restrictions apportées à l'investissement privé ont eu un effet dissuasif pour l'intérêt des entreprises internationales à investir en Algérie réduisant ainsi les chances de promouvoir un programme de PPP impliquant des

investisseurs étrangers. Par ailleurs, le développement du PPP exige un marché des capitaux vigoureux pour mobiliser les financements nécessaires. La présence des bailleurs de fonds internationaux est largement requise pour la réussite des opérations, mais au départ, il faut que les banques locales aient préparé le terrain.

La persistance de la baisse des prix de pétrole a impacté négativement, d'une part, la balance des paiements qui a enregistré dès 2014 un déficit qui s'est aggravé en 2015 et 2016 et, d'autre part, le budget de l'Etat dans un contexte marqué par la poursuite de l'effort de développement. Ainsi l'épargne publique a été complètement consommée, ce qui a conduit le Trésor à mobiliser des ressources additionnelles. Tout récemment, un nouvel instrument est proposé pour faire face au déficit budgétaire. Il s'agit du « financement non conventionnel » par le recours à la planche à billets. Un nouveau texte de loi, qui constitue un amendement à la loi sur la monnaie et le crédit de 1990, introduit un article 45 bis qui stipule que *« la Banque d'Algérie procède, dès l'entrée en vigueur de la présente disposition, à titre exceptionnel et durant une période de cinq années, à l'achat directement auprès du Trésor, de titres émis par celui-ci, à l'effet de participer, notamment à la couverture des besoins de financement du Trésor, au financement de la dette publique interne et au financement du Fonds National d'Investissement (FNI). »* En outre, l'article 45 bis note que ce dispositif est mis en œuvre pour accompagner la réalisation d'un programme de réformes structurelles économiques et budgétaires devant aboutir, au plus tard, à l'issue de la période susvisée, notamment au rétablissement des équilibres de la trésorerie de l'Etat et de l'équilibre de la balance des paiements. Un mécanisme de suivi de la mise en œuvre de cette disposition, par le Trésor et la Banque Algérie, est défini par voie réglementaire. Cet instrument non conventionnel dont l'objet est de permettre la mobilisation par le Trésor de financement exceptionnel revêt un caractère transitoire, limité dans le temps à cinq années.

Il s'agit d'un financement direct de la Banque Centrale. Dans cette optique, celle-ci accordera des avances au Trésor qui se matérialiseront par l'impression de billets de banque. On parle alors du recours à « la planche à billets » qui revient à monétiser la dette. Ce procédé génère l'accroissement de la masse monétaire en circulation et de fait, il provoque l'inflation.

Conclusion

Le déficit budgétaire n'est pas, a priori, un signe de mauvaise gestion des finances publiques. Il est l'instrument d'une politique de relance à travers laquelle, il est consenti des dépenses publiques importantes induisant un déséquilibre du budget qui devrait regagner l'équilibre.

Par ailleurs, le déficit budgétaire soulève la problématique de son financement. Il s'agit essentiellement du financement par l'impôt et du financement par l'emprunt. Le recours à l'impôt présente l'avantage de ne pas compromettre la dépendance financière des Etats mais son utilisation devrait être modérée. En effet, il existe « un seuil de taxation tolérable » qui une fois dépassé pourrait déprimer l'investissement et provoquer des effets pervers chez le contribuable. De fait, les recettes fléchiraient ce qui contraindrait les Etats à se tourner vers l'emprunt qui pourrait s'avérer un vecteur de croissance s'il est destiné

à l'investissement productif. Toutefois, les exemples de faillites et de crises de la dette sont là pour nous rappeler que ce mode de financement est à manier avec précaution.

La chute vertigineuse des cours de pétrole en 2014 a lourdement impacté aussi bien les réserves de change que le budget de l'Etat. En effet, les positions budgétaires affichées ces dernières années et le rétrécissement des disponibilités du FRR laissent entrevoir toute l'ampleur de la crise.

Face à cette situation, il est indispensable de procéder à des ajustements budgétaires pour éviter le passage par « les fourches caudines du FMI ». Le gouvernement a donc mis en œuvre des mesures visant à maîtriser le déficit et à diversifier les moyens de son financement. Dans ce sens, les pouvoirs publics ont affiché une volonté de diversifier le financement du déficit avec le lancement de l'emprunt obligataire appelé « Emprunt National pour la Croissance Economique ». Si l'initiative est louable, ces résultats demeurent mitigés étant donné qu'il n'a pas suscité l'adhésion espérée. Concernant le vivier de l'informel, il constitue un gisement fiscal important qu'on devrait à tout prix formaliser. Si personne n'est en mesure de déterminer précisément son ampleur, certains avancent les chiffres approximatifs de 40 Milliards de DA soit 20% du PIB. Le programme de conformité fiscale volontaire lancé n'a pas abouti aux résultats escomptés. En effet, c'est une demi-mesure, il aurait fallu opter pour une amnésie fiscale totale. S'agissant des impôts et taxes, les autorités, ont procédé à l'augmentation tous azimuts des taxes, sans tenter d'élargir davantage l'assiette.

Une réaction vigoureuse est attendue des pouvoirs publics pour assainir les finances publiques et diversifier les sources de financement du budget notamment des investissements publics. En effet, l'Algérie est l'un des pays qui investit le plus en équipement et dont le financement a été supporté uniquement par le budget de l'Etat, comme principale source de financement. Ce dernier, dans le contexte actuel, marqué par la chute persistante des prix du pétrole, semble montrer ses limites, notamment pour prendre en charge le financement des nouveaux projets et investissements publics pour la prochaine période.

C'est dans ce contexte, qu'un changement de paradigme dans la satisfaction des besoins de financement de ses investissements publics s'impose. Il s'agit, donc, de trouver des mécanismes de financement qui soulagent le budget de l'Etat. A cet égard, les nouvelles propositions mettent en exergue la nécessité de s'approprier les avantages qu'offrent les financements innovants.

A cet effet, la contribution du secteur privé constitue une alternative prometteuse dans le financement des projets de réalisation d'infrastructures, dans le but de tirer profit de ses capacités d'innovation, de sa technicité, de son efficacité et de ses possibilités de financement.

Il s'agit de la mise en place d'une nouvelle relation contractuelle liant le secteur public et le secteur privé, le Partenariat Public-Privé (PPP). Le recours à cette forme permet de bénéficier des capacités d'innovation du secteur privé et de garantir la fourniture des services dans les délais et avec la qualité requise.

Références bibliographiques

- Angles (B) : « *Les partenariats public-privé : l'avenir du financement des infrastructures* », Revue d'économie financière, 4/2012 (N° 108), p. 221-230.
- Arrêté du 03/05/2016 modifiant et complétant l'arrêté N° 21 du 21/03/2016, fixant les conditions et les modalités d'émission de l'emprunt.
- Arrêté Ministériel N° 21 du 28 mars 2016 fixant les conditions et modalités d'émission d'un Emprunt National pour la Croissance Economique.
- Banque d'Algérie, 2016. "*Rapport 2015 : évolution économique et monétaire en Algérie*".
- Banque d'Algérie, 2016. "*Rapport 2015 : évolution économique et monétaire en Algérie*",
- Instruction Ministérielle n° 02 du 29 juillet 2015 définissant les modalités pratiques de mise en oeuvre du programme de Conformité Fiscale Volontaire.
- Rapport de présentation du projet de la loi de finance pour 2016.
- Loi n° 14-10 du 30 décembre 2014 portant LF 2015.
- Loi n° 15-18 du 30 décembre 2015 portant LF 2016.
- Loi n° 16-14 du 28 décembre 2016 portant LF 2017
- Loi N° 2000-02 du 27/06/2000, portant LFC 2000.
- Manoukian (S) , « *Les partenariats public-privé, une solution adaptée pour le financement des infrastructures en Afrique ?* » in *L'Afrique subsaharienne : nouvel eldorado pour les services financiers ?* Banque & Stratégie n°314, 2013
- Ordonnance N° 06-04 du 14/07/2006, portant LFC 2006.