

**Politique budgétaire et dépendance énergétique : spécificité et complexité des économies des pays exportateurs des hydrocarbures**  
**Budgetary policy and energy dependence: specificity and complexity of the economies of oil exporting countries**

**HAMDAD Toufik**

**Faculté de Sciences économiques, commerciales et des sciences de gestion**

**Université de Tizi-Ouzou, [toufikhammad@hotmai.com](mailto:toufikhammad@hotmai.com)**

---

**Information sur l'article**

Reçu le :19/04/2020

Accepté le :03/09/2020

Publié le :15/09/2020

---

**Mots clés:**

Dépendance énergétique

Déficit budgétaire

Fonds d'épargne et de stabilisation

Dette publique

Monétisation des déficits

---

Codes de classification JEL: E62, H62, Q32

---

**Résumé:**

Dans les pays exportateurs des hydrocarbures, les budgets de l'Etat captent une partie des recettes d'exportations sous forme de fiscalité pétrolière. Ils se heurtent, de ce fait, à des phénomènes « indésirables » rendant leurs politiques budgétaires, à la fois complexes et spécifiques. A travers la présentation de certains indicateurs, cette contribution vise à mettre en exergue les liens entre dépendance énergétique et politique budgétaire, en se référant principalement au cas de l'Algérie.

---

**Keywords:**

Energy dependence

Budget deficit

Revenue Regulation Fund

Public debt

Monetize the deficit

---

JEL Classification Codes: E62, H62, Q32

---

**Abstract :**

In oil-exporting countries, state budgets capture a portion of export revenues in the form of oil taxes. As a result, they face "undesirable" phenomena that make their fiscal policies both complex and specific. Through the presentation of few indicators, this contribution aims to highlight the links between energy dependence and fiscal policy, referring mainly to the case of Algeria.

---

Auteur correspondant : HAMDAD Toufik , [toufikhammad@hotmai.com](mailto:toufikhammad@hotmai.com)

**Introduction :**

Les pays exportateurs des hydrocarbures recèlent beaucoup de spécificités. En termes de stabilisation conjoncturelle, la question de l'efficacité de la politique budgétaire surgit, dès lors que le financement des dépenses budgétaires déroge parfois aux modes de couvertures admis, du fait de la prédominance des recettes fiscales pétrolières. La volatilité des ressources budgétaires pose des problèmes pas des moindres, amenant ces pays à adopter des efforts de lissage des dépenses publiques, à travers la création des fonds d'épargne et de stabilisation. Ceci place les autorités politiques face à des défis majeurs sur différents horizons temporels. En effet, à court terme, l'impératif d'une coordination stricte avec la politique monétaire afin de contenir l'inflation en période de hausse des cours de pétrole. A long terme, faire face à la question de la soutenabilité budgétaire. La question de la gestion des excédents pétroliers et le choix des placements est l'un des déterminants des divergences des performances économiques réalisées par différents pays. Le cas de l'Algérie illustre la fragilité des « économies mono-exportatrices ».

L'objet de cette contribution est d'étudier l'influence de la dépendance énergétique sur la politique budgétaire.

En se référant au cas de l'Algérie, quels sont les instruments déployés pour contrecarrer la dépendance énergétique ? Ces instruments sont ils pertinents ?

Afin de répondre à nos interrogations, nous avons exploité la littérature théorique au sujet de l'efficacité de la politique budgétaire, ainsi que les caractéristiques des pays exportateurs et/ou producteurs des hydrocarbures. L'utilité étant de souligner les entraves et les défis auxquels doit répondre une politique budgétaire dans ces pays. A travers l'exploitation des données financières publiées par les différents organismes, nous avons voulu rendre plus clair la question de la dépendance énergétique en essayant de quantifier et d'analyser des ratios significatifs<sup>i</sup>. L'objectif étant de montrer le niveau d'efficacité et des limites de ces mécanismes en se référant au cas de l'Algérie.

Trois éléments structurent notre plan de rédaction : Le premier point consiste à définir le cadre conceptuel d'analyse, dans lequel l'accent est mis sur la spécificité de la politique budgétaire dans les pays exportateurs des hydrocarbures. Le second point traite du cas de l'Algérie, l'objet étant de mesurer le poids de la dépendance énergétique. Le dernier point, évoque les

---

<sup>i</sup> Principalement les ratios : Exportations des hydrocarbures/PIB et Déficit non pétrolier/PIB HH

principaux outils déployés par l'Etat pour faire face à la dépendance énergétique et à la gestion des revenus pétroliers.

### **1-Le cadre conceptuel lié à la politique budgétaire dans les pays exportateurs des hydrocarbures**

Il est admis que l'un des outils de régulation conjoncturelle étant le budget de l'Etat (**Cabannes, 1998**)<sup>1</sup>, c'est-à-dire l'ensemble des dépenses et l'ensemble des recettes budgétaires. Toutefois, une intervention de l'Etat à travers cet instrument est sujet de controverses entre les courants de pensées. C'est l'un des cinq sujets de désaccord entre économistes (**Mankiw & Taylor, 2006**)<sup>2</sup>. Si les keynésiens défendent les vertus de l'interventionnisme de l'Etat notamment dans le cadre d'une économie fermée (effet du multiplicateur) ; les libéraux (monétaristes, économistes de l'offre, courant des choix publics...) remettent en cause ces politiques en mettant à l'avant-garde de leurs effets nocifs (effet d'éviction, gaspillage, voire équivalence ricardienne, ...). Cette question concerne tous les pays quelque soient leurs niveaux de développement. « Le combat d'idées sur l'Etat [...], est en cours dans tous les pays, qu'ils soient en développement ou développés » (**Stiglitz, 2003**)<sup>3</sup>.

La plupart des analyses théoriques traitant de l'efficacité des politiques budgétaires ne prennent pas en considération le financement par les ressources naturelles des dépenses engagées. D'une part, ces études donnent un rôle premier aux dépenses, à leur ampleur, à leur structure et à l'importance des déficits qui se manifestent. D'autre part, les financements sont supposés être assurés par une fiscalité présente et/ ou future lorsqu'il s'agit de faire recours à l'emprunt public. Toutefois, certains auteurs montrent que les modèles de la croissance économique néoclassiques sont limités du fait qu'ils ne prennent pas en considération le capital naturel (Sachs et Warner, 1995,1999, 2001) et le capital social (**Acemoglu et al., 2002**)<sup>4</sup>. D'autres travaux ont fait référence à la qualité des institutions (North, 1990) mais aussi (**Sala-i-Martin,2012**)<sup>5</sup> puis (**Acemoglu & Robinson, 2012**)<sup>6</sup>. Tous ces facteurs contribuent fortement à différencier les pays sur le plan de la croissance économique.

#### **1.1. La politique budgétaire : Efficacité et particularités**

Si la question de l'intervention de l'Etat par le biais de la politique conjoncturelle, est plaidée, par des auteurs keynésiens, postkeynésiens et néokeynésiens, elle est réfutée par les économistes de l'offre, des monétaristes et néolibéraux. La politique budgétaire revêt un caractère spécifique dans le cadre d'une économie exportatrice d'énergies fossiles, rendant ainsi plus complexe son efficacité.

##### **1.1.1. Le débat théorique sur l'efficacité de la politique budgétaire**

L'efficacité de l'intervention de l'Etat par le biais du budget est loin de faire l'unanimité au sein des économistes (**Biau & Gerard, 2005**)<sup>7</sup>.

Keynes a le mérite d'être le premier économiste à avoir théorisé la politique budgétaire. Quoiqu'il en soit, lui-même [Keynes] signale que les mercantilistes du 18<sup>ème</sup> siècle avaient déjà analysé l'effet stimulant des dépenses de l'Etat sur l'activité économique (**Genereux, 2007**)<sup>8</sup>. L'analyse keynésienne privilégie l'instrument budgétaire, comme solution aux crises. Keynes met en lumière les vertus du multiplicateur [dit « smithien » pour certains auteurs comme Rosier et Hicks] (**Rosier, 2001**)<sup>9</sup>.

Le recours à la politique budgétaire est contesté par plusieurs auteurs montrant l'inefficacité de cet instrument. Milton Friedman, chef de file des monétaristes, préconise l'utilisation de la politique monétaire (de règles) au détriment d'une politique budgétaire (discrétionnaire). Friedman montre que la politique budgétaire est inefficace à moyen terme. Elle entraîne un effet d'éviction monétaire. Ensuite, les auteurs néolibéraux avaient, au courant des années 1980, soulevé beaucoup de critique du schéma d'analyse keynésien. Les travaux sont orientés vers l'analyse des effets d'éviction interne (hausse du taux d'intérêt, ou substitution directe entre dépenses publiques et privées), mais aussi, l'éviction externe dans le cadre d'une économie ouverte. Ce qui peut générer une croissance simultanée des déficits budgétaires et des comptes courants (déficits jumeaux), comme se fut le cas aux Etats-Unis entre 1980 et 1985 (**Duthil & Marois, 1997**)<sup>10</sup>.

Le « Théorème Barro-Ricardo » montre que toute politique budgétaire conjoncturelle est neutre. Le recours au déficit public se solde toujours par un emprunt ou par une augmentation des impôts. D'autres critiques plaident pour « le moins d'Etat », avec le retour des thèses de l'offre avec la courbe de Laffer qui lie les recettes fiscales et taux d'imposition. En fait, au-delà d'un certain taux d'imposition les recettes fiscales chutent d'où le dicton « l'impôt tue l'impôt ». De son côté, l'école « anti keynésienne » des finances publiques montre que la politique budgétaire est, non seulement neutre, mais elle est anticyclique. Les politiques de rigueur budgétaire impactent positivement les indicateurs de politique budgétaire (**Alesina & Perroti, 1995**)<sup>11</sup>.

### **1.1.2. Spécificités de la politique budgétaire dans les pays exportateurs**

Dans les pays exportateurs de pétrole, la politique budgétaire revêt un caractère spécifique. En effet, les budgets de la plupart de ces pays sont fortement dépendants de recettes volatiles liées à la taxation des revenus pétroliers. Cette dépendance pose deux problèmes, liés à la fois à la politique de fixation du prix budgétaire qui est un des déterminants de l'effort d'épargne, mais aussi à la capacité de faire face aux défis qu'impose le caractère cyclique des revenus pétroliers.

## **1.2. Le concept de dépendance énergétique**

Le concept de la dépendance énergétique n'est pas employé par les auteurs pour caractériser une même situation. Pour les uns, la dépendance énergétique désigne le déficit de production par rapport à la consommation d'énergie primaire. Exemple de la dépendance de l'Europe du gaz de la Russie (**Braml, 2014**)<sup>12</sup>. Pour les autres, ce concept indique une prédominance des recettes des hydrocarbures dans le financement des dépenses budgétaires. Un des indicateurs utilisé étant le déficit fiscal non pétrolier (**Mitchell & Rochfort, 2006**)<sup>13</sup>. Dans notre travail, c'est cette deuxième définition qui est admise.

La dépendance énergétique engendre des défis macro économiques à relever. D'un côté, la théorie du « syndrome hollandais » montre les effets néfastes d'un *boom* du secteur pétrolier : « substitution des importations à la production de biens de consommation, volatilité des recettes fiscales, faible intégration de cette industrie dans le reste de l'économie et impacts négatifs des revenus tirés de l'exploitation pétrolière sur la qualité de la gouvernance et des institutions »(**Massayeu & Dorbeau-Falchier, 2005**)<sup>14</sup>.

D'un autre côté, les pays exportateurs des hydrocarbures sont exposés, à long terme, à la « crise de l'énergie<sup>15</sup> » qui consiste en la raréfaction des gisements du pétrole (**Werrebrouck, 1979**). Les politiques de production de pétrole conduisent à l'épuisement des ressources (**Mitchell & Rochfort, 2006**)<sup>16</sup>. En effet, en 2007, les pays africains producteurs du pétrole possédaient 10% des réserves mondiales et produisaient 12% de la production totale mondiale d'hydrocarbures. En effet, ce rythme de production plus élevé désigne une surexploitation des gisements par ces pays et fait, par voie de conséquence, chuter la durée moyenne des réserves estimée, en 2007, à seulement une trentaine d'années. Soit, une durée inférieure de 10 ans à la moyenne mondiale estimée à 40 ans (**Gacem, 2007**)<sup>17</sup>.

En Algérie, ces proportions sont alarmantes. En effet, l'écart entre la production et les réserves prouvées est conséquent. En 2017, la part de l'Algérie dans la production mondiale de pétrole représente 1.7% (**British petroleum, 2018**)<sup>18</sup> alors que les réserves prouvées ne représentent que 0.7% des réserves totales mondiales prouvées<sup>ii</sup>.

## 2- L'Algérie et les effets de la dépendance énergétique

---

<sup>ii</sup> D'après nos calculs, compte tenu des réserves prouvées en 2017 et en supposant un rythme de production uniforme, l'épuisement des réserves de pétrole de l'Algérie est prévu à l'horizon 2040.

La dépendance énergétique peut être perceptible à travers plusieurs indicateurs : accentuation des dépenses publiques, des écarts de gestion mais aussi le poids d'hydrocarbures dans les budgets et les comptes courants.

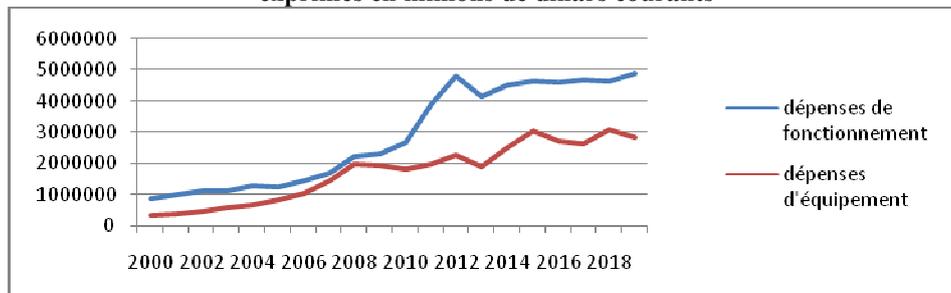
### **2.1. Faits marquant l'évolution récente des finances publiques**

Indépendamment des aspects liés aux procédures budgétaires (élaboration, vote, exécution et contrôles) et ceux liés à l'opportunité des dépenses engagées et aux choix de financements opérés, deux éléments méritent d'être évoqués, car ils marquent une certaine « dérive » des finances publiques. Le premier élément étant l'accroissement spectaculaire des dépenses de fonctionnement (incompressibles ou difficilement compressibles). Le second élément concerne le creusement des écarts de gestion budgétaire tant en recettes qu'en dépenses.

#### **2.1.1. Accentuation des dépenses de fonctionnement**

Précédemment, nous avons évoqué les pressions sociales de redistribution auxquelles doit faire l'Etat en période d'aisance financière. Le graphique ci-après montre l'évolution des dépenses budgétaires de fonctionnement et d'équipement pour les deux dernières décennies.

**Figure N° 1. Evolution des dépenses budgétaires en Algérie (2000-2018) Montants exprimés en millions de dinars courants**



Source : Elaboré par l'auteur d'après les rapports annuels de la Banque d'Algérie

L'analyse du graphique montre une évolution sensible tant des dépenses de fonctionnement que des dépenses d'équipement durant la période considérée. Toutefois, deux remarques méritent d'être citées. Premièrement, l'augmentation des dépenses d'équipement s'explique par les programmes de relance économiques. Le Programme de soutien à la relance économique (PSRE) entre 2000 et 2004 avec une enveloppe de 7 milliards de dollars. Les objectifs assignés à ce programme sont : la réduction de la pauvreté, la création de 850 000 emplois et la redynamisation des espaces locaux, à travers les Plans communaux de développement (PCD). Le Plan de consolidation et de soutien à la croissance économique (PCSC) entre 2005 et 2009 avec une enveloppe de 50 milliards de dollars. 41% de l'enveloppe budgétaire de ce plan est consacrée à l'infrastructure de base

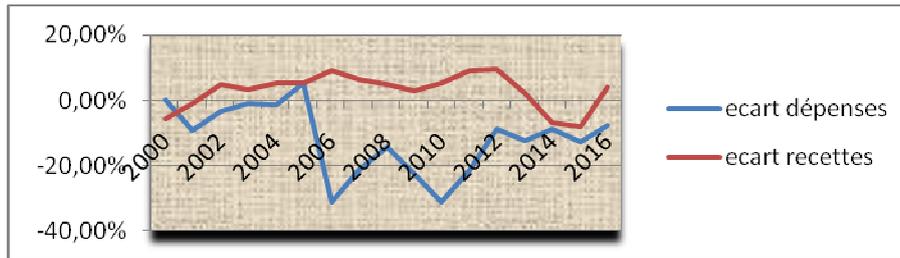
(Benabdellah, 2008)<sup>19</sup> : Transport (chemin de fer, métro d'Alger, ports et aéroport..., travaux publics, barrages...). Ce programme vise également l'amélioration des conditions de vie des citoyens (objectif de réalisation d'un million de logements, des hôpitaux, écoles collèges...). Le programme d'investissement public, entre 2010 et 2014, estimé à 286 milliards de dollars. Ce programme comporte deux volets : Un parachèvement des grands projets entamés (130 milliards de dollars) et l'inscription de nouveaux projets (156 milliards de dollars). L'objectif principal annoncé par le gouvernement étant l'amélioration des indicateurs du développement humain (Conseil des ministres)<sup>20</sup>. 40% des financements sont orientés pour les infrastructures éducatives et sanitaires, la création de deux millions de logements et le raccordement en électricité et en gaz des zones rurales. Toutefois, malgré les ambitions de ces programmes, leurs bilans restent mitigés. Le rapport de la Banque mondiale estime à 1% l'impact du PSRE sur la croissance économique et que les emplois créés sont principalement temporaires (Banque mondiale, 2007)<sup>21</sup>. Beaucoup de retards sont constatés dans la réalisation des projets d'équipement et d'investissement. De plus, des réévaluations successives des enveloppes budgétaires sont importantes. Plusieurs raisons sont évoquées : sous estimations des dépenses, inflation, dévaluation ou corruption (Benabdellah, 2008)<sup>22</sup>. La cour des comptes signale que certaines opérations d'équipement n'ont même pas connu un début d'exécution (Cour des comptes, 2017)<sup>23</sup>.

Deuxièmement, nous distinguons trois phases. Entre 2000 et 2009, les deux courbes sont rapprochées. Avec une primauté des dépenses de fonctionnement, les dépenses d'équipement ont connu une augmentation exponentielle pour presque rattraper les dépenses de fonctionnement. Entre 2010 et 2013, les deux courbes sont considérablement décollées. Nous constatons une certaine stagnation des dépenses d'équipement, paradoxalement, une accentuation considérable des dépenses de fonctionnement avec un pic enregistré en 2012. Ceci s'explique par la politique sociale, la révision des salaires, les transferts sociaux. Un autre facteur, étant les révolutions des « printemps arabes ». La dernière phase 2014-2018, montre une certaine stagnation des dépenses de fonctionnement, et une évolution en dents de Cie des dépenses d'équipement. En fait malgré la crise, les dépenses de fonctionnement sont difficilement compressibles.

### 2.1.2. Evolution des écarts budgétaires

L'évolution des écarts permet d'apprécier la qualité de gestion des finances publiques. En effet, un écart est la différence entre ce qui est prévu et ce qui est réalisé. Exprimés en termes relatifs (en pourcentages). L'interprétation peut être facilitée. Autrement, l'accent peut être mis sur les seuls écarts significatifs.

**Figure N°2: Evolution des écarts de dépenses et de recettes budgétaires**



**Source : D'après les lois de finances respectives et les rapports annuels de la Banque d'Algérie**

Ce graphique illustre en effet, l'importance des écarts de gestion budgétaire ainsi que leur évolution pour la période allant de 2000 à 2016. Nous pouvons dès lors distinguer trois phases d'évolution des écarts :

La période allant de 2000 jusqu'à 2005, se caractérise par une certaine maîtrise des finances publiques. En règle générale, les écarts ne dépassent pas les 5%. Ce qui peut être acceptable<sup>iii</sup>. De 2006 à 2012, nous observons un espacement des deux courbes, montrant l'importance des écarts de gestion. Ainsi, en 2006, nous constatons une divergence très significative du sens de l'évolution des deux courbes. En termes, de recettes, il a été réalisé plus que prévu. L'écart étant de 10%. Quant aux dépenses, l'écart dépasse les 30 %. Ceci s'explique par une sous évaluation des recettes liée aux indicateurs de cadrage servant à l'élaboration de la loi de finances, d'une part et du dépassement considérable des enveloppes budgétaires prévues, notamment avec la promulgation de la loi de finances complémentaire pour l'exercice. Le creusement caractérisé des écarts négatifs enregistrés en dépenses. Cette situation traduit l'importance des dépenses engagées, notamment celles liées au Plan de consolidation et de croissance économique, alors que les réalisations font état de reliquats très importants qui peuvent éventuellement trouver une explication éventuelle dans les retards liés à l'exécution des programmes d'équipement inscrits aux budgets, aux réévaluations des coûts de réalisations.

## **2.2.Accentuation de la dépendance énergétique en Algérie**

L'importance de la fiscalité pétrolière dans le budget peut être appréhendée à travers deux indicateurs. Le premier étant le ratio fiscalité

---

<sup>iii</sup> En gestion prévisionnelle, les écarts inférieurs à 5% ne sont pas significatifs. Les écarts supérieurs à 5% donnent lieu à une analyse des écarts et à un *feed back* permettant la correction et la sanction.

pétrolière/total des recettes budgétaires. Cet indicateur, simple d'apparence, est difficile à cerner pour deux raisons : La première concerne le choix du numérateur fiscalité budgétée vs la fiscalité recouvrée. Choisir la fiscalité budgétée peut renseigner sur les objectifs. Toutefois, ces derniers sont souvent sous estimés, si l'on considère la méthode retenue pour la détermination des prix de référence du baril de pétrole (moyenne décanale).

De son côté, la fiscalité recouvrée n'est pas totalement injectée dans les budgets publics. L'écart entre les recettes fiscales pétrolières recouvrées et celles budgétées transitait par le FRR, laissant une grande discrétion et une forte marge de manœuvre au pouvoir exécutif, notamment à partir de 2006.

Le second indicateur, privilégié par les institutions financières internationales concerne le poids du déficit non pétrolier rapporté au PIB hors hydrocarbures. Cet indicateur montre plutôt la faiblesse des recettes budgétaires hors hydrocarbures à faire face aux dépenses budgétaires. C'est cette mesure que nous avons privilégié.

### 2.2.1. Importance des revenus des exportations des hydrocarbures dans le PIB

La dépendance énergétique, peut être illustrée par la part des revenus d'exportation des hydrocarbures dans le PIB.

**Table N°1. Part des exportations des hydrocarbures dans le PIB**

Année	Revenus d'exportation des hydrocarbures	En % du PIB
2003	1892.10	35,93%
2008	5041.52	45,86%
2013	5061.25	30,40%
2017	3689.8	19,52%

Source : Nos calculs d'après des rapports de la Banque d'Algérie (montants exprimés en milliards de dinars courants)

Comme il apparaît dans la table N° 1, le poids des revenus des exportations des hydrocarbures dans le PIB a pris des proportions divergentes. En effet, les revenus de l'exportation des hydrocarbures ont connu une baisse significative en 2017 en raison du recul des prix de baril dans les marchés internationaux. Ces revenus ne représentent que 19.52% du PIB, contre 45.86% en 2008. En l'absence d'une réelle diversification de l'économie tant annoncée dans le discours politique et tant recommandée par les experts, cette situation a fini par éponger toute l'épargne du FRR<sup>iv</sup>, à

<sup>iv</sup> Le Fonds de régulation des recettes fut créé par les dispositions de la loi de finances complémentaire 2000. Le contexte de sa création est marqué par l'envolée des prix de

imposer le recours à un mode de financement non conventionnel en 2017 et présente une « menace » d'un recours à l'endettement externe.

### **2.2.2. Poids du déficit non pétrolier sur le PIBHH**

Rappelons que le déficit non pétrolier traduit la part des dépenses budgétaires financées plutôt par des recettes non pétrolières que par des recettes pétrolières. Le tableau ci après montre, l'évolution de cet indicateur en Algérie pour la période allant de 1997 à 2017.

**Table N°2 : Poids du déficit non pétrolier dans le PIB non pétrolier**

Année	Déficit non pétrolier	En % du PIBHH
1980*	-22.1	13.60%
1990*	-60.2	10.8%
1998	-527.3	26.83%
2003	-1153.6	38.41%
2008	-3153.6	58.43%
2012	-4903.1	51.10%
2017	-3579	25.75%

**Source : D'après les rapports annuels de la banque d'Algérie et les données de la DGPP (chiffres exprimés en milliards de dinars courants)**

**\* D'après les données ONS, et (Bouyakoub, 2012)<sup>24</sup>**

L'évolution de cet indicateur, comme le montre la table N° 2, n'est pas uniforme. En effet, la fin de la décennie 1990, montre des déficits inférieurs à 30%. A partir de 2000, cet indicateur prend de nouvelles proportions. La période allant de 2006 à 2012 montre l'accentuation de ces déficits. Ceci s'explique principalement par la flambée des dépenses budgétaires et le déploiement des disponibilités du FRR pour l'absorption des déficits budgétaires. Les pics étant enregistrés pour les années 2008 (58.43%) puis 2012 (51.10%). En 2017, ce ratio retourne à une valeur proche de celle enregistrée en 1997 (25.75%). Ce repli s'explique principalement par une contraction légère des dépenses budgétaires mais aussi par une augmentation significative des recettes hors hydrocarbures. La part des recettes hors hydrocarbures dans la structure des recettes budgétaires passe de 38.3% en 2013 à 61.6% en 2017 (**Banque d'Algérie,**

---

l'énergie sur les marchés internationaux, qui s'explique par l'affirmation de nouvelles puissances économiques tel que la Chine et le Brésil, mais aussi la deuxième invasion de l'Irak (10% des réserves de pétrole à la fin de la décennie 1990). L'objectif principal du Fonds à sa création étant la stabilisation macroéconomique à travers le lissage des dépenses publiques. A partir de 2006, le FRR est employé pour le financement des déficits du Trésor.

2017)<sup>25</sup>. Les recettes fiscales ont augmenté de 9 points. Le poste ayant le plus progressé étant celui des impôts sur les revenus et bénéfiques. Toutefois, ce sont les recettes non fiscales qui constituent la principale raison de cette augmentation. En effet, les dividendes versés par la Banque d'Algérie en 2017 sont de l'ordre de 919.8 milliards de dinars (18.6% du total des recettes budgétaires, contre 4.2% en 2013).

### 3. Dépendance énergétique et instruments d'amortissement de chocs

Le contre choc pétrolier 1986 marque le début d'une série de chutes drastiques des prix de pétrole (Menna, 2016)<sup>26</sup>. La faiblesse structurelle de l'économie algérienne est dévoilée par la double baisse des prix de pétrole et celle du dollar (monnaie de facturation) (Mouhoubi, 1998)<sup>27</sup>. La baisse des prix du pétrole à 10 dollars le baril, s'est traduit par une chute des capacités d'importation et d'un service de la dette extérieure qui absorbe entre 50% et 70% des recettes d'exportation (Sid ahmed, 2013)<sup>28</sup>. La prise de conscience de la crise était jugée tardive pourtant « prévisible » eu égard à l'évolution du marché pétrolier international à l'époque (Dahmani, 1999)<sup>29</sup>. Ce n'est qu'au début du troisième millénaire que l'Algérie avait mis en place un Fonds de régulation des recettes<sup>v</sup>. Par la suite, l'autre instrument déployé consiste en la monétisation des déficits.

#### 3.1. Le FRR principal instrument de la politique budgétaire

Dans ce point, un intérêt est porté sur les répercussions induites par la mise en place du Fonds de régulation des recettes sur la conduite de la politique budgétaire ainsi que la mutation de ses objectifs, en 2006.

##### 3.1.1. La règle de fixation des prix de référence

En Algérie, la fixation du prix de référence se fait une fois tous les dix ans. Le prix adopté est arrêté sur la base de la moyenne arithmétique simple des prix enregistrés durant la décennie écoulée. Ainsi, pour la période 1998 jusqu'à 2007, le prix de référence était 19 dollars le baril. Ce prix a été révisé par les dispositions de la loi de finances complémentaire de 2007. Pour 2008, le budget étant établi sur la base de 37 dollars le baril (Soit le prix moyen enregistré durant la décennie 1998-2007).

Table N°3: Prix de référence de baril adoptés par des pays

Année	Algérie	Nigéria	Russie	Arabie Saoudite
2008	37 \$	59 \$	74 \$	50 \$
2009	37 \$	45 \$	41 \$	45 \$
2015	37\$	78 \$	96 \$	

<sup>v</sup> Certains pays avaient mis en place des fonds d'épargne suite aux deux chocs pétroliers comme le Canada, USA, puis Norvège (1990).

Source : D'après Strum M. et al., op.cit.,P64. et les données de l'AIE

La table N°3 montre les prix de référence adoptés par quatre pays exportateurs des hydrocarbures pour deux années 2008 et 2009, ainsi que la réaction des autorités quant à la chute drastique des prix de pétrole suite à la crise financière des *subprimes* et la récession économique consécutive.

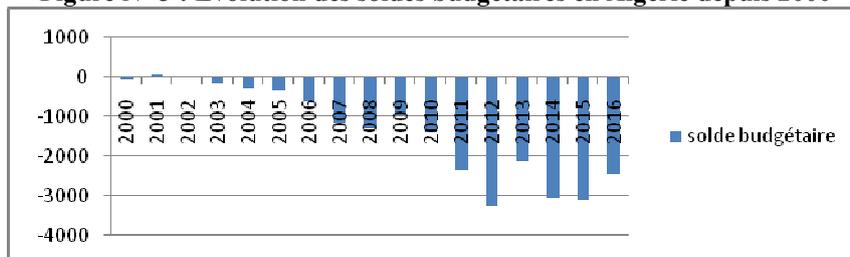
D'après la table, il apparaît que la Russie mène la politique la moins prudentielle parmi ces pays. Ses prévisions en période de boom avaient atteint le seuil des 95 \$ par baril avant d'être revues à la baisse en 2009 à 41\$. L'Algérie avait maintenu depuis longtemps le prix de 37 \$ le baril. L'Algérie a abandonné la règle de moyenne décanale puisque le prix de référence adopté dans le budget de 2017 étant 50 dollars le baril, mais garde toujours le même prix de référence (souvent sous évalué). Toutefois, le repli considérable des prix de pétrole en 2020, suite à la crise sanitaire et l'échec de la réunion de l'OPEP, ramenant le prix du baril au deçà de la barre de 40 \$ le baril, ne fait qu'accentuer les problèmes de liquidité de l'Etat, puisque le budget est voté avec un déficit budgétaire de 1 533.4 milliards de dinars (soit près de 25% du total des recettes budgétaires).

### **3.1.2. Financement des déficits budgétaires par le FRR**

Face à la demande mondiale de l'énergie, et avec la mise en place du FRR, s'est substitué à une politique d'austérité une politique budgétaire expansionniste qui s'est matérialisée par la mise en place de trois plans de relance économique. Désormais, l'ampleur de ces plans conjuguée à une politique de prévisions prudentielles du prix du baril, a (au bout de six années) amené les pouvoirs publics à utiliser les ressources du Fonds pour le financement des déficits budgétaires et du Trésor public.

A partir de 2008, et face aux demandes sociales, il y a une révision du prix prévisionnel du baril servant à l'élaboration du budget de l'Etat. Mais, ce n'est qu'en 2012 que l'évolution des dépenses de l'Etat s'est accentuée notamment avec la révision du SMIG.

**Figure N° 3 : Evolution des soldes budgétaires en Algérie depuis 2000**



Source : D'après les rapports annuels de la Banque d'Algérie

La figure 3 montre une aggravation considérable des déficits budgétaires est observée à compter de 2006. Ces derniers passent alors de 315 milliards de dinars en 2005 à 3626 milliards de dinars en 2011. A

compter de 2006, les déficits budgétaires prévisionnels représentent plus de 40 % des dépenses budgétaires prévisionnelles (ils dépassent parfois les 50%). Ces déficits rapportés aux recettes budgétaires prévisionnelles dépassent souvent 100%. La spécificité de l'économie algérienne consiste en le caractère « exceptionnel » d'une part importante de ces recettes budgétaires, tirées du produit de la fiscalité pétrolière. De ce fait, il y a lieu de mentionner que c'est grâce au FRR créée en 2000 que ces déficits sont comblés<sup>vi</sup>.

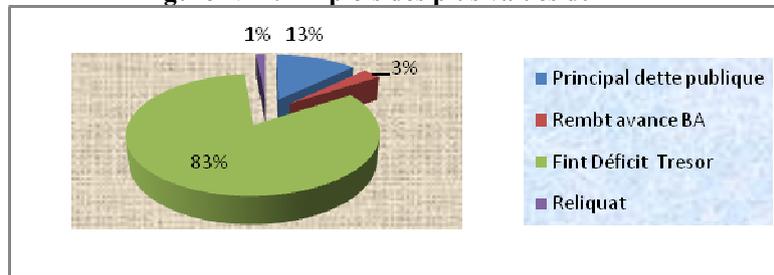
### 3.2. Epuisement du FRR et instauration de nouveaux mécanismes

La consommation de l'épargne du FRR avait contraint les pouvoirs publics à mettre en place de nouveaux mécanismes permettant de maintenir les niveaux de dépenses.

#### 3.2.1. La consommation de l'épargne du FRR

Le premier trimestre 2017, les pouvoirs publics avaient déclaré l'épuisement du FRR. Pourtant cet instrument était conçu pour lisser les dépenses publiques.

Figure N°4 : Emplois des plus values du FRR



Source : D'après les rapports de présentation des lois de finances

La figure N° 4 montre que plus de 83% des disponibilités du FRR sont employées pour résorber les déficits budgétaires. Entre 2000 et 2008, Le FRR avait servit au remboursement du principal de la dette publique (13% de l'épargne du FRR) et de l'Avance de la Banque d'Algérie payée en 2007 pour un montant de près de 608 milliards de dinars (soit 3% des plus values). A partir de 2006, l'orientation des plus values contenues au FRR au financement des déficits, détachent ce dernier de sa vocation principale,

<sup>vi</sup> L'article 10 de l'ordonnance 06-04 du 15/07/2006, portant loi de finances complémentaire, stipule l'emploi des recettes du FRR pour le financement des déficits du Trésor public, à condition de maintenir un solde minimal de 740 milliards de dinars dans le fonds.

celle du lissage des recettes fiscales pétrolières volatiles. Ce qui s'est traduit par le solde nul du compte FRR en 2017.

### **3.2.2. Monétisation des déficits et emprunts pour amortir les chocs externes**

Pour pallier aux difficultés financières de l'Etat et couvrir les dépenses publiques, l'épuisement des disponibilités du FRR a poussé les pouvoirs publics à la recherche d'autres instruments. Ces derniers sont l'endettement public (interne ou externe), sinon la mise en place de mesures non conventionnelles.

#### **A- L'emprunt obligataire**

En 2016, le gouvernement avait lancé un emprunt public pour amortir le choc externe et permettre le financement des dépenses publiques face à la baisse des recettes fiscales pétrolières. Cette mesure s'est traduite par un accroissement de la dette publique interne. En effet, cette dernière est passée de 1176.6 milliards de dinars à 5790.8 milliards de dinars courants entre 2013 et 2017, soit respectivement 7% du PIB à 30.6% du PIB (**Banque d'Algérie, 2017**)<sup>30</sup>. Toutefois la grande fraction de cette dette concerne les dettes d'assainissement (rachat des dettes d'entreprises publiques). En 2017, la dette d'assainissement représente 3928 milliards de dinars. Entre 2016 et 2017, l'emprunt obligataire avait mobilisé respectivement 581.8 et 431.8 milliards de dinars courants.

#### **B- La monétisation des déficits**

La nouvelle loi sur la monnaie et le crédit, modifie et complète l'ordonnance de 2003 en introduisant un article 45 bis qui stipule que "la Banque Algérie procède, [...] à l'achat directement auprès du Trésor, de titres émis par celui-ci, [...]" (**Joradp, 2017**)<sup>31</sup>. Tel que définit par cette loi, ce financement est assimilé à une sorte de monétisation des déficits qui consiste en un « financement des dépenses de l'Etat par une avance de la Banque centrale » (**Benassy-Quéré, Qœuré, Jacquet, & Pisani-Ferry, 2012**)<sup>32</sup>. Il s'agit d'un mode de financement interne, dont les risques potentiels sont l'endettement public et l'inflation. Le risque majeur de ce mode de financement, soutiennent ces auteurs, à travers sa mise en place dans l'histoire économique, étant l'inflation ou l'hyperinflation, qui s'assimile à une forme de taxation indirecte, à partir du moment où la valeur de la monnaie détenue par les agents économiques baisse.

Le recours à la monétisation des déficits est prohibé dans beaucoup de pays du fait des risques qu'il présente, mais aussi du fait qu'il remet en cause l'indépendance de la Banque centrale. En France, par exemple, les statuts de la Banque de France de 1993, lui interdisent « d'autoriser des découverts ou d'accorder tout autre type de crédit au Trésor public » (**Bernier & Simon, 2009**)<sup>33</sup>. Des auteurs recommandent à ce que les

relations entre Banque centrale et Trésor public se fondent sur le principe de la discipline et de la spécialisation. La Banque centrale s'occupe de la gestion de l'inflation et la politique budgétaire se charge de la fonction de stabilisation conjoncturelle. Ainsi « l'indépendance de la Banque centrale interdit d'avoir recours à la planche à billets pour financer un déficit des comptes publics. Elle ne permet pas non plus de dévaloriser la dette publique par l'inflation. »(Benassy-Quéré & Pisani-Ferry,1994)<sup>34</sup>.

### **Conclusion :**

La dépendance énergétique constitue un des traits majeurs de la vulnérabilité des pays exportateurs d'hydrocarbures. Pour la majorité de ces pays, cette caractéristique tiens au fait de conférer une primauté à la gestion peu transparente des surplus pétroliers au détriment des réformes structurelles.

Le cas de l'Algérie illustre cette dépendance. En effet, la gestion des surplus pétroliers a conduit à la consolidation de la dépendance énergétique. Le déficit fiscal non pétrolier représente plus de 50% du PIB HH en 2012.

La mise en lace du FRR comme instrument de stabilisation de la politique budgétaire a montré des limites. Cette réponse institutionnelle avait permit de rembourser la dette publique et accumuler d'importantes réserves de changes. A partir de 2006, ce Fonds est employé pour absorber les déficits du Trésor atteignant 15% du PIB. Cette « dérive » des finances publiques, s'est soldée par l'épuisement des disponibilités du FRR rendant ainsi la politique budgétaire « insoutenable ». Entre 2014 et 2017, il y avait une consommation de 4 400 milliards de dinars épargnés au FRR.

Pour y palier à cette situation, le recours à d'autres instruments pour mobiliser les financements. Ainsi, le recours à l'emprunt obligataire en 2016 a contribué à l'accumulation de la dette publique interne. Cette dernière avait quintuplé entre 2013 et 2017. Le troisième instrument déployé étant le financement « non conventionnel » entre 2017. Entre octobre 2017 et janvier 2018, La Banque d'Algérie a mobilisé deux tranches de financement au Trésor public d'un montant de 3 585 milliards de dinars (**Banque d'Algérie**)<sup>35 36</sup>. Nous pouvons conclure que les instruments déployés s'inscrivent dans une logique de court et moyen terme.

Pour atténuer les effets de la dépendance énergétique, l'Algérie doit s'inspirer de l'exemple de pays tel que la Norvège, mais aussi l'Indonésie qui a réussi à diversifier ces exportations et à « sortir du tout pétrole » (**BOUZIDI, 2011**)<sup>37</sup>. La crise de l'énergie conditionne la diversification des sources d'énergie. L'Algérie possède des atouts lui permettant de jouir de la « bénédiction des énergies renouvelables » (**Bensafta, 2017**)<sup>38</sup>

De son côté, la politique budgétaire doit s'orienter vers une rationalisation des dépenses budgétaires en mettant en place un système de

redistributions ciblés et en privilégiant les dépenses productives (santé, éducation, infrastructures).

Références :

- <sup>1</sup> Cabannes, M. (1998). *Les politiques conjoncturelles*. Paris : Armond Colin. P.14
- <sup>2</sup> Mankiw, G. & Taylor, M. (2006). *Principes de l'économie*. Bruxelles : De Boeck. P.536.
- <sup>3</sup> Stiglitz, J. (2003). *Quand le capitalisme perd la tête. (Traduit par Chemla P)*. Paris : Fayard. P.20.
- <sup>4</sup> Auty, R.M. (2007). "Natural resources, capital accumulation and the resource curse". *Ecological economics*, 61: Elsevier. P.628
- <sup>5</sup> Sala-i-Martin, X. & Subramanian, A. (2012). "Addressing the natural resource curse: An illustration from Nigeria", *Journal of african economies* , N° 22 (4), pp. 570-615.
- <sup>6</sup> Acemoglu, D. & Robinson, J. A. (2012). "*Why nations fail: the origins of power, prosperity and povrety*": Crown business.
- <sup>7</sup> Biau, O. & Gerard, E. (2005) « Politique budgétaire et dynamique économique en France, l'approche VAR ». *Economie et prévision* N°169-171 : Persee. pp. 1-23.
- <sup>8</sup> Genereux, J. (2007). *Economie politique 3 Macroéconomie*. Paris : Hachette. P.35
- <sup>9</sup> Rosier, M. (2001). La "théorie de la valeur" de Hicks et le multiplicateur d'A. Smith. *Cahiers d'économie politiques* , 39 (1) : l'Harmattan. P. 61
- <sup>10</sup> Duthil, G. & Marois, W. (1997). *Politiques économiques*. Paris : Ellipses. PP. 52-53.
- <sup>11</sup> Alesina, A. & Perroti, R. (1995). "Fiscal expansions and ajustements in OECD countries", *Economic policy*, 21 (10). pp. 205-256.
- <sup>12</sup> Braml, J. (2014). Europe: la dépendance énergétique de la Russie, l'Amérique au secours, *Outre terre* . 41 (4). P.356.
- <sup>13</sup> Mitchell, J. V. & et Rochfort, D. (2006). L'autre face de la dépendance énergétique. (<https://doi.org/10.3917/pe.062.0255>, Éd.) *Politique étrangère*. 2. P.265.

- <sup>14</sup> Massayeau, B. & Dorbeau-Falchier, D. (2005). « Gouvernance pétrolière au Tchad: La loi de la gestion des revenus pétroliers », *Afrique contemporaine*. 216(4) : De Boeck Université. P.140.
- <sup>15</sup> Werrebrouck, J.-C. (1979). Contribution à la théorie de la rente pétrolière. ([https://www.persee.fr/issue/rei\\_0154-3229\\_1979\\_num\\_9\\_1](https://www.persee.fr/issue/rei_0154-3229_1979_num_9_1), Éd.). *Revue d'économie industrielle*. 9. P.118.
- <sup>16</sup> Mitchell, J. V. & Rochfort, D. op.cit. P. 260.
- <sup>17</sup> Gacem, B. (2007). « La rente pétrolière en Afrique: Bénédiction ou malédiction? » *Finance et bien commun*. 28-29 (3). P.115
- <sup>18</sup> British Petroleum. (2018, juin). *BP statistical review of world energy, annual report*, PP.12-14.
- <sup>19</sup> Benabdellah, Y. (2008, Octobre). Le développement des infrastructures en Algérie : Quels effets sur la croissance économique et l'investissement. *Colloque international "Ouverture et émergence en méditerranée"* . Rabat, Maroc. p.25
- <sup>20</sup> Conseil des ministres. <http://www.mae.gov.dz/images/sce/programme-quinquenal.pdf>. Consulté le 08 25, 2020, sur <http://www.mae.gov.dz>.
- <sup>21</sup> Banque mondiale. (2007). *A la recherche d'un investissement public de qualité: Une revue des dépenses publiques*. Groupe pour le développement socio économique, Région MENA.
- <sup>22</sup> Benabdellah, Y. op.cit. P.19
- <sup>23</sup> Cour des comptes. (2017). *Rapport d'appréciation de la cour des comptes sur l'avant projet de loi portant règlement budgétaire de l'exercice 2015*. Alger.
- <sup>24</sup> Bouyakoub, A. (2012). Algérie: Quel développement économique depuis 50 ans? *Confluence méditerranée*. 2 (81), pp. 83-102.
- <sup>25</sup> Banque d'Algérie. (2017). *Rapport annuel*. P.113. [bank-of-algeria.dz/pdf/rapportba2017.pdf](http://bank-of-algeria.dz/pdf/rapportba2017.pdf).
- <sup>26</sup> Menna, K. (2016). الجزائر مثلا: إنهيار أسعار النفط ومحاولات الإصلاح في الدولة الربيعية (5). المنهل.
- <sup>27</sup> Mouhoubi, S. (1998). *L'Algérie à l'épreuve des réformes économiques*. Alger: OPU. P.42
- <sup>28</sup> Sid ahmed, A. (2013). Algérie: Quel développement ? Paradigme du consensus de washington ou paradigme asiatique. *Où va l'Algérie?* . Marseille: Institut des études des mondes arabes et musulmans. PP 95-123.
- <sup>29</sup> Dahmani, A. (1999). *L'Algérie à l'épreuve : Economie politique des réformes 1980-1997*. Alger: Casbah. P.82

<sup>30</sup> Banque d'Algérie (2017). *Rapport annuel, annexes statistiques*, téléchargeable sur : [bank-of-algeria.dz/pdf/rapportba2017.pdf](http://bank-of-algeria.dz/pdf/rapportba2017.pdf).

<sup>31</sup> JORADP, N° 57, Loi sur la monnaie et le crédit, du 11/10/2017.

<sup>32</sup> Benassy-Quéré, A. , Qœuré, B. , Jacquet P. & Pisani-Ferry, J. (2012). *Politique économique*. Bruxelles. 3<sup>ème</sup> éd : De Boeck. P.185.

<sup>33</sup> Bernier, B. & Simon Y. (2009). *Initiation à la macroéconomie*. 9<sup>ème</sup> éd. Paris : Dunod. P. 423.

<sup>34</sup> Benassy-Quéré, A. & Pisani-Ferry, J. (1994). « Indépendance de la Banque centrale et politique budgétaire » 94-02 : CEPII. P. 3.

<sup>35</sup> Banque d'Algérie. Conduite de la Politique Monétaire . Refinancement du système bancaire et du Trésor par la Banque d'Algérie.

[https://www.bank-of-algeria.dz/pdf/note\\_politique\\_monetaire\\_refinancement.pdf](https://www.bank-of-algeria.dz/pdf/note_politique_monetaire_refinancement.pdf)

<sup>37</sup> Bouzidi, A. (2011). *Economie algérienne, Eclairages*. Alger : ENAG. PP.357-360.

<sup>38</sup> Bensafta, K. (2017, 9 1). Croissance économique et ressources naturelles : cas de l'économie algérienne. *Revue finance et marchés* , 4 (2), p. 75.