

Les mécanismes de financement des dépenses publiques : Quel mode choisir

Lakhal Nabila

Maitre de conférence « B »

Université Badji Mokhtar

Résumé

Dans le domaine économique, on considère que le secteur public disposait de deux sources bien précises de financement:

- les impôts se rapportant au principe de la capacité contributive
- les taxes prélevées en fonction du principe d'équivalence.

Or, les revenus obtenus avec ces deux sources peuvent ne pas être suffisants pour couvrir les besoins financiers des collectivités publiques dans les budgets de fonctionnement et des Investissements sont considérables.

Des déficits budgétaires apparaissent. Ceux-ci représentent la différence entre les recettes des gouvernements et leurs dépenses totales au cours d'une période donnée, habituellement une année. Ces déficits ne peuvent être couverts que par : le recours à l'emprunt, Le cumul de ces emprunts donne lieu à la dette publique. Ainsi :

- la dette nationale constitue un stock;
- le déficit constitue quant à lui un flux, qui s'ajoute au stock de la dette impayée ou non amortie.

Le problème des déficits publics suscite toujours des débats et il est de plus en plus au centre des préoccupations politiques de tout Etat soucieux de son avenir.

Pour éliminer un déficit on peut :

- réduire les dépenses ;
- augmenter les recettes fiscales.
- introduire un frein au déficit ou à l'endettement (qui revient à mettre en place une mesure légale ou constitutionnelle reportant le problème sur les deux points précédents, puisque pour réduire le déficit il faudra bien ou diminuer les dépenses, ou augmenter les recettes, ou combiner ces deux mesures).

Mots clés : déficit budgétaire- recettes fiscale- dépenses publique – financement- dette

ملخص:

يعتمد القطاع العام في المجال الاقتصادي على مصدرين محددتين للتمويل:

- الضرائب المتعلقة بمبدأ المساهمة؛

- الضرائب المتعلقة بمبدأ المساواة؛
ومع ذلك، قد تكون الدخول المتحصلة عليها من هذين المصدرين غير كافية لتغطية الاحتياجات المالية للسلطات العمومية المتوجهة لتمويل ميزانياتها واستثماراتها.
ويظهر العجز في الميزانية من خلال الفرق بين الإيرادات والنفقات العامة في فترة محددة عادة ما تكون السنة. وهذا العجز لا يمكن تغطيته الا عن طريق الاقتراض، وتراكم هذا الاقتراض هو الذي يخلق الدين العام، وعلى سبيل المثال:
 - الدين العام يشكل مخزون؛
 - يضيف العجز المتدفق الغير مدفوع وغير المنقوص منه مخزون جديد للدين العام.
ومشكلة الدين العام لا تزال موضوع نقاش واهتمامات أي دولة بمستقبلها. مع ازدياد انشغالات الخاصة بها في دائرة حوار السياسة. ومن أجل تقليص هذا العجز يمكن أن يعمل على:
 - تخفيض النفقات؛
 - الرفع من الضرائب العامة.
- الكلمات المفتاحية:** إيرادات ضريبية، نفقات عمومية، تمويل، الدين، عجز الميزانية.

INTRODUCTION

Les **dépenses publiques** correspondent aux dépenses effectuées par l'Etat, par les collectivités territoriale (villes, communes, et toutes les régions nationale) et par les organismes de Sécurité sociale. Elles englobent :

- les dépenses de fonctionnement des services publics : salaires des fonctionnaires, entretien des bâtiments, etc.
- la fourniture de services publics (comme l'hospitalisation ou l'enseignement à titre gratuit) et les prestations en numéraire (subventions aux entreprises, allocations chômage, pensions de retraite et allocations familiales ...)
- les dépenses d'investissement : construction de bâtiments et d'infrastructures (hôpitaux publics, bibliothèques, routes

Qui décide des dépenses publiques ?

C'est le Parlement qui vote chaque année la loi de finances fixant le montant et la répartition des dépenses publiques.

La part des dépenses publiques dans le produit intérieur brut ou PIB a plus que doublé depuis quelques années. La **protection sociale** (santé, dépendance, retraite, chômage) constitue la plus grande part de ces dépenses, soit plus de 42% des dépenses publiques.

Comment sont-elles financées ?

Les dépenses publiques ont plusieurs sources de financement :

- les cotisations sociales (payées par les salariés et les employeurs)
- les impôts directs et indirects, notamment les taxes et certaines recettes de l'Etat comme la vente des timbres-postes.

Toutes ses propositions convergent à nouveau vers une question « comment financer les dépenses publiques et comment les réduire) et quelles sont les moyens et les mécanismes applicables à la situation économique algérienne ?

Cette question amène aussi à réfléchir sur les phénomènes de contagion de la dette publique et le déficit public.

En définitive, les axes qui seront privilégiés au cours de cette étude sont les suivants :

- le déficit public et dette publique
- la gestion du déficit (réduction des dépenses, hausse des impôts et le frein des dépenses)
- la situation politique, économique de l'Algérie et décision face à la crise.

1.Le déficit public :

Le déficit budgétaire est la situation dans laquelle les recettes de l'Etat (impôts et charges sociales) sont inférieures à ses dépenses (administration, éducation, dépenses sociales...) au cours d'une année. C'est donc un solde négatif.

Pour équilibrer les comptes, le déficit peut être compensé : ⁽¹⁾

Par l'emprunt (ce qui déplace le problème dans le temps, suppose la confiance des créanciers, et a de toute façon un coût puisqu'il faut payer des intérêts) ;

Par le recours à des réserves préalablement accumulées à partir d'excédents budgétaires réalisés les années antérieures ;

Par une hausse d'impôt, à supposer qu'elle n'atteigne pas le point de rupture où elle détruit le gisement fiscal;

Par une émission monétaire (« planche à billet »), qui ne déplace pas la difficulté dans le temps, mais en change la nature en modifiant la valeur de la monnaie. Cette méthode n'est plus utilisée depuis des décennies dans les pays développés, elle est même impossible dans les États qui ont confié la gestion de la monnaie à une banque centrale indépendante. C'est le cas par exemple des États de l'Union européenne avec la Banque centrale européenne.

Un déficit budgétaire a un impact économique qui peut, selon certains économistes, être un stimulant pour l'activité économique par l'intermédiaire d'une politique de relance selon les principes du keynésianisme, ou simplement être un moindre mal dans certaines situations de récession (l'effet de la récession est réduit). Pour d'autres économistes, un déficit budgétaire est toujours le signe d'une mauvaise gestion des fonds publics et de l'argent du contribuable et à ce titre il doit être évité⁽²⁾

Les économistes libéraux insistent sur les effets néfastes du déficit public, il peut engendrer un accroissement de la dette publique.

1.2 Comment financer le déficit ?

L'État, comme tout agent qui dépense plus qu'il n'a de ressources doit combler son déficit budgétaire ; pour ce faire, il doit trouver un financement.

Il peut emprunter les ressources dont il a besoin auprès d'autres agents qui ont épargné (c'est la voie de l'endettement) mais il peut aussi financer son déficit en ayant recours à la création monétaire (pour les pays ayant adopté l'euro le financement monétaire est désormais interdit en raison du risque inflationniste encouru).

Schéma 1

Déficit budgétaire

(dépenses supérieures aux recettes)

Financement monétaire

La Banque centrale crédite le compte de l'État

=

création monétaire

Emprunt public

L'État ayant un besoin de financement émet des obligations achetées par les agents à capacité de financement (ménages...)

Endettement de l'État

**Ce type de financement est interdit pour les pays ayant adopté l'euro
(traité de Maastricht)**

Source :ocde (2002) soutenabilité budgétaire n°72, paris

Exemple : Pourquoi le financement monétaire est-il interdit dans les pays ayant adopté l'Euro ?

Pour financer son déficit budgétaire, l'État peut recourir au financement monétaire, c'est à dire à la création monétaire. Dans ce cas la Banque centrale consent une avance à l'État en créditant le compte du Trésor public. La masse monétaire s'accroît donc.

Ce mode de financement du déficit budgétaire est risqué ; si l'accroissement de la masse monétaire est plus rapide que celui de la production, alors le rythme de l'inflation va s'accélérer.

Avec le traité de Maastricht (signé en 1992), pour pouvoir prétendre à l'euro, les pays devaient remplir certains critères, appelés critères de convergence ; il était ainsi prévu que le taux d'inflation ne devait pas dépasser de plus de 1,5 point la moyenne des trois meilleurs pays en la matière. L'objectif prioritaire du traité est simple : la stabilité des prix. Le Pacte de stabilité et de croissance signé adopté en 1997 engage les pays membres de l'Union monétaire à respecter ce critère et à poursuivre cet objectif. Dans ces conditions, afin d'éviter tout risque de dérapage

inflationniste dans les pays de la zone euro, les déficits budgétaires doivent être limités (3% du PIB) et ils ne peuvent plus être financés par la création monétaire. ⁽³⁾

1.3 La dette publique :

La dette publique est l'ensemble des engagements financiers futurs sous formes d'emprunts de la part de l'État, des collectivités publiques et des organismes qui en dépendent directement (entreprises publiques, sécurité sociale...).

On distingue : ⁽⁴⁾

- La dette intérieure détenue par les agents économiques résidents de l'État émetteur.

- La dette extérieure détenue par des prêteurs étrangers.

La dette prend le plus souvent la forme d'emprunts d'État, quoique les pays les moins fiables au regard des marchés financiers puissent avoir recours aux banques commerciales ou à des institutions internationales (Banque mondiale, Fonds monétaire international, Banques régionales de développement).

On distingue également :

- La dette de court terme (un an ou moins).
- La dette à moyen terme (jusqu'à dix ans).
- La dette à long terme (au-delà de dix ans).

2 La réduction des déficits publics

Pour éliminer un déficit on peut:

- réduire les dépenses;
- augmenter les recettes fiscales ;
- introduire un frein au déficit ou à l'endettement (qui revient à mettre en place une mesure légale ou constitutionnelle reportant le problème sur les deux points précédents, puisque pour réduire le déficit il faudra bien ou diminuer les dépenses, ou augmenter les recettes, ou combiner ces deux mesures).

2.1 Réduire les dépenses⁽⁵⁾

Si la réduction des dépenses ne pose pas beaucoup de problèmes conceptuels (tout en étant très problématique à entreprendre), la même chose ne vaut pas pour l'augmentation des recettes. Pour les dépenses, deux démarches sont possibles :

a) Réduire les coûts de production des prestations publiques : Dans ce premier cas de figure, trois situations sont envisagées. On admet que la production publique contient des inefficacités-X qui peuvent être réduites, voire évacuées (par exemple, une bureaucratie surabondante pour réaliser une tâche, sans contrôle serré

de sa productivité et des « rente de situation » qu'elle est susceptible de développer au fil des années). On peut également imaginer que par coopération entre collectivités, des économies d'échelle de production seraient possibles (par exemple pour les productions en réseau : réseau de distribution d'eau potable, évacuation et épuration des eaux usées). Enfin, on peut aussi mettre en œuvre un partenariat « public-privé » ou déléguer la production à un agent économique privé afin d'économiser (si le ramassage des ordures ménagères n'occupe des employés communaux que durant 3 jours et que le véhicule ne sert à rien le reste du temps, il vaudrait mieux faire un appel d'offre et confier cette tâche en concurrence à un entrepreneur privé).

b) Si les coûts les plus bas sont atteints en a), l'économie sur les postes « dépenses » ne peut alors se faire plus qu'en réexaminant le bien-fondé de chaque fonction du secteur public pour déterminer si une fonction est encore nécessaire, peut être biffée, ou quelles sont les priorités sous contrainte budgétaire.

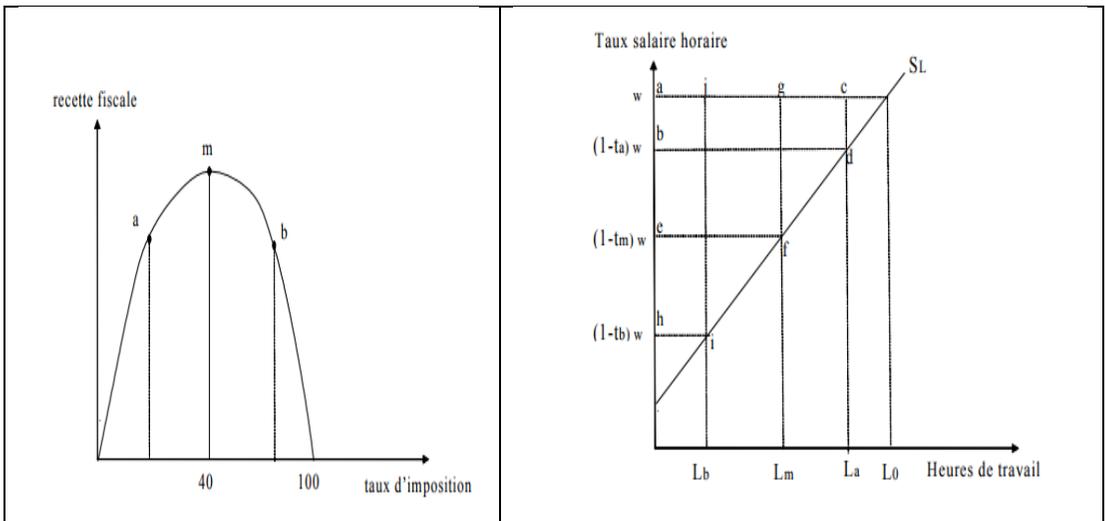
Un problème particulier doit retenir l'attention de l'économiste : pour être crédible, les réductions de dépenses doivent porter sur des dépenses de fonctionnement. Évacuer des dépenses d'investissement pose problème : d'abord, c'est une économie ponctuelle qui ne vaut que pour l'investissement abandonné ; ensuite, c'est une solution à courte vue dans la mesure où une collectivité publique se doit de maintenir son capital de production – sauf évidemment à conclure que la prestation issue d'un investissement n'est plus du ressort public parce qu'elle passe du domaine collectif au domaine marchand.

2.2 Hausse des impôts⁽⁶⁾

Du côté des impôts, la question est plus délicate. En effet, le réflexe « hausse des impôts » doit s'accompagner d'une étude de faisabilité et des conséquences de la hausse fiscale. Toute hausse n'est pas neutre dans l'allocation des ressources : il faut en apprécier les effets sur les décisions des agents économiques. On a coutume de distinguer deux effets : l'effet taux et l'effet base, en référence à la formule d'impôt définie : $T = t \times [B - (D_i \dots)] \times K$. L'effet taux agit sur « t » dans la formule : en l'augmentant, on cherche à obtenir un accroissement du produit de l'impôt T. Mais il faut compter avec l'effet base : comment va réagir l'agent économique. Vaut-il ajuster son comportement, avec un effet qui réduit l'assiette fiscale : B diminue ? Ainsi la question suivante est cruciale: la hausse des taux d'imposition entraîne-t-elle une augmentation ou une diminution des recettes fiscales? Ce problème est conceptuellement analysé en examinant la courbe de Laffer. La courbe de Laffer

permet d'établir la relation qui existe entre le taux d'imposition et les recettes fiscales. La situation initiale sur le marché du travail (schéma n°2), sans impôt, est une offre Lo pour un salaire horaire w. Si le taux d'imposition est nul, le gouvernement ne tire évidemment aucun revenu fiscal. Après l'introduction d'un taux d'impôt $t_a = ab$, le salaire horaire réel baisse à $(1-t_a)w$. L'État encaisse un impôt égal au taux d'impôt \times le temps de travail, soit $ab \times bd = abdc$. Ce rendement fiscal est donné au point a dans le graphique 13-5 sur la courbe de Laffer. Lorsque le taux d'imposition augmente, les recettes fiscales s'accroissent également, mais seulement jusqu'à m. Ainsi, avec un taux $t_m = ae$ pour un salaire horaire net de $(1-t_m)w$, le rendement fiscal est $t_m \times$ le temps de travail L_m , soit $ae \times ef = aefg$. Dans l'exemple, le taux d'imposition est alors de 40%. Si le taux d'imposition dépasse 40%, les recettes fiscales se mettent à diminuer, pour être zéro si le taux est de 100%. Ainsi, avec un taux $t_b = ah$, le taux de salaire net devient $(1-t_b)w$, et le rendement fiscal est de $ah \times hi = ahij$. C'est le même rendement fiscal qu'avec un taux t_a : en fait, le taux a considérablement augmenté, mais l'assiette s'est tellement réduite que le rendement fiscal n'est pas élevé. Il est le même, dans l'exemple, qu'avec un taux t_a : $ahij$ dans le graphique 13-4 correspond au point b sur la courbe de Laffer dans le graphique 13.5. Pour un gouvernement, le taux t_a est donc préférable à t_b , puisque pour un même rendement fiscal, la charge qui pèse sur les salaires est moindre. Le comportement des agents économiques sur le marché du travail fait qu'il y a inversion à partir du point m avec la baisse du niveau de l'activité en réponse à l'impôt. En effet, la base d'imposition diminue à la suite de l'ajustement du comportement des agents économiques (le taux est trop élevé \rightarrow je travaille moins \rightarrow donc il y a moins de revenu \rightarrow donc moins d'impôt). Si un gouvernement veut rétablir l'équilibre du budget par une hausse du taux, il est avisé de savoir s'il se trouve au point a ou b dans le graphique 13-5. S'il part du point a, l'augmentation du taux accroîtra la recette, bien qu'à un rythme de moins en moins soutenu. Par contre, s'il se trouve au point b, la hausse du taux aura l'effet contraire : elle incitera les agents économiques à quitter le marché (du travail) imposé.

Schéma 1 la courbe de laffer	Schéma 2 marché du travail
------------------------------	----------------------------



Source : -ROSEN H.S., 2005, Public Finance, P.85

2.3 Le frein aux dépenses⁽⁷⁾

La dernière mesure possible est, comme nous l'avons dit, l'introduction d'une règle constitutionnelle destinée à freiner les dépenses, les déficits et l'endettement. À vrai dire, ce n'est pas une mesure d'économie en soit : elle doit inévitablement se traduire par des dépenses en moins ou des recettes en plus. L'idée est simplement qu'en mettant un barrage institutionnel et en compliquant la procédure de décision, on oblige le parlement à respecter une certaine discipline budgétaire. Il existe de multiples manières de procéder : (i) en introduisant le référendum sur les dépenses d'investissement ou de fonctionnement récurrentes à partir d'un certain montant ; (ii) en introduisant des règles de décision qualifiées (par exemple une majorité de 2/3 des membres d'un parlement au lieu de la majorité simple des membres présents à la séance qui décide) ; (iii) en introduisant des plafonds à de nouvelles dépenses (par exemple en statuant qu'une nouvelle dépense ne peut être décidée que si le parlement trouve simultanément la couverture financière) ; et par (iv) des règles de frein aux dépenses, déficit ou endettement.

2.4 Conséquences des modes de financement

La dette publique est pour beaucoup l'ennemi numéro 1 de la reprise économique en à l'heure actuelle. Les débats sur les moyens de réduire cette dette sont courants. Cinq moyens sont souvent cités :⁽⁸⁾

- **la croissance économique** : plus de croissance signifie plus de rentrées fiscales. A taux d'imposition inchangé, si l'assiette de l'impôt est plus grande, les rentrées fiscales seront plus grandes. Plus de richesses signifie donc plus de rentrées fiscales, et plus de rentrées fiscales signifie plus de moyens pour rembourser la dette.

- **L'ajustement fiscal ou l'austérité** : en théorie, augmenter les impôts ou diminuer les dépenses (austérité) augmente le revenu de l'Etat et permet donc de rembourser une plus grande partie de la dette. Encore faut-il que cet ajustement fiscal ne mine pas la croissance au point que l'effet inverse ne se produise sur les revenus de l'Etat, ce qui est tout le débat à l'heure actuelle.

- **faire défaut sur une partie ou toute la dette – restructurer la dette** : Notons qu'un défaut partiel n'est pas « gratuit », il envoie un signal d'irresponsabilité à propos de l'Etat (celui-ci n'est pas capable de gérer ses finances) et donc atteint la crédibilité de l'Etat en question : qui voudra bien prêter à l'avenir à quelqu'un qui n'a pas remboursé ses dettes dans le passé ?

- **une inflation surprise** : l'inflation diminue le poids de la dette. Le débat sur le caractère anticipé ou non de l'inflation et ses effets est un débat trop complexe, notons simplement qu'une inflation non anticipée par les agents économiques est censée avoir plus d'impacts sur les revenus de l'Etat (via les mécanismes à l'œuvre sur l'économie dans son ensemble) qu'une inflation anticipée.

- **la répression financière** : la répression financière consiste à diriger de manière implicite ou explicite la demande des institutions financières vers la dette de l'Etat. En d'autres mots, ceux-ci sont forcés de manière plus ou moins explicite à acheter des titres d'Etat, à des conditions qui peuvent même parfois s'avérer avantageuses pour l'Etat. Même en l'absence de conditions d'achat particulières, la forte demande en bons du Trésor fait artificiellement baisser les taux d'intérêts sur la dette et donc les coûts d'emprunt de l'Etat, d'où l'effet bénéfique pour la dette de l'Etat au final.

- La dette est un outil de domination et d'oppression des marchés sur les Etats : son niveau trop élevé justifie les politiques d'austérité, de limitation des dépenses sociales et de services publics au détriment des peuples.

3 FINANCE PUBLIQUE

3.1 INTRODUCTION A LA SITUATION ECONOMIQUE ACTUELLE

Les pays exportateurs de pétrole ont pu tirer parti de la hausse des cours pétroliers pour accompagner la croissance dans une conjoncture mondiale morose.

Les politiques budgétaires et monétaires accommodantes ont été appropriées, mais elles gagneraient à être progressivement orientées vers le renforcement de l'épargne nationale et l'amélioration de l'équité entre les générations. Face à la volatilité des recettes pétrolières, certains pays ont les moyens d'absorber les chocs défavorables, mais la maîtrise des dépenses publiques est la principale mesure préventive pour se préparer à l'éventualité que les cours pétroliers chutent et restent bas. Un des volets des réformes budgétaires doit être la maîtrise du déficit public, les moyens de financement des dépenses publique, permettrait de promouvoir un équilibre du déficit. ⁽⁹⁾

En Algérie l'évolution des importations, conjuguée au choc externe dû à la chute considérable des cours mondiaux du baril de pétrole, interpelle quant à la viabilité à moyen et long termes de la balance des paiements extérieurs.

3.2 LA DEMANDE INTERIEURE EN ALGERIE⁽¹⁰⁾

La dépense intérieure brute (absorption) a continué à progresser substantiellement en 2014 à un rythme néanmoins légèrement plus faible que durant l'année précédente, à hauteur de 6,4 % contre 8,4 %. Du fait de l'importante élasticité de la demande domestique aux importations, l'expansion substantielle de l'absorption n'a pas eu l'impact escompté sur la croissance globale, estimée à 3,8 %. Autrement dit, l'accroissement de la demande intérieure profite plus aux partenaires commerciaux qu'au développement de l'économie nationale.

Comptant pour 55,8 % du PIB, le fléchissement de la croissance de la consommation finale à 3,2 %, en recul de 0,2 point, est dû au ralentissement de l'expansion de la consommation des ménages qui progresse de 4,4 % en volume (5,0 % en 2013) et de 8,6 % en valeur nominale ; ralentissement que n'a pu compenser l'accélération de la croissance de la consommation des administrations publiques de 1,1 %. La décélération de la seconde composante de la demande finale, que constitue l'investissement, 6,4% contre 8,6 % l'année précédente, conjuguée à la dynamique positive de la consommation finale, ont abouti à la hausse substantielle de la demande finale qui néanmoins, recule de 2,0 points de pourcentage.

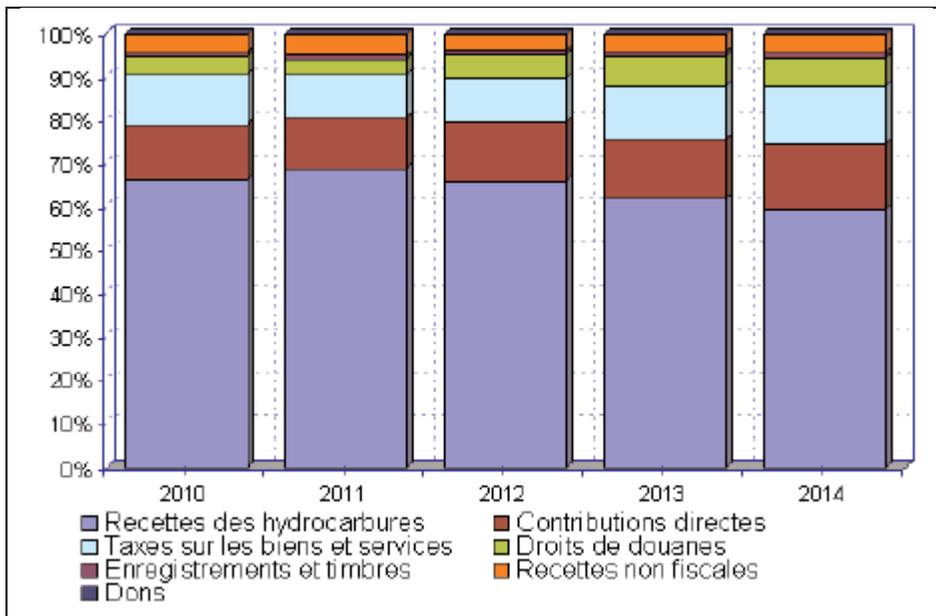
La hausse de la demande des administrations publiques, dans ses deux composantes de consommation finale et d'investissement, s'est traduite par l'expansion des dépenses budgétaires (15,4 %) après leur baisse de l'exercice 2013 (13,6 %), et notamment par la forte reprise des dépenses en capital (2 493,6milliards de dinars) qui ont progressé de 31,8 % et ont de nouveau dépassé

leur montant de l'année 2012. Estimée à 66,9 milliards de dollars soit 32,0 % du PIB contre 30,4 % en 2013, la tendance haussière des importations fléchit de nouveau mais se maintient toujours au niveau élevé de 8,4 %. Elles ont progressé dans leurs deux composantes, biens et services de 27,7 % et 4,3 % respectivement.

3.3 RECETTES BUDGETAIRES⁽¹¹⁾

En 2014, les recettes budgétaires s'établissent à 5719,0 milliards de dinars contre 5 957,5 milliards en 2013, en diminution de 238,5 milliards de dinars (- 4 %) après la baisse, plus élevée, de 381,8 milliards en 2013 (-6 %). La faible augmentation des recettes hors hydrocarbures de près de 2,2 % (51,2 milliards de dinars) – en contraste avec les augmentations de la valeur ajoutée de la sphère réelle hors hydrocarbures et hors agriculture de 9,3 % (579,5 milliards de dinars) et des importations en valeur – conjuguée à la baisse des recettes des hydrocarbures de 7,9 % expliquent ce recul des recettes budgétaires totales rapportées au PIB, les recettes totales ont reculé, en 2014, à 33,2 % contre 35,7 % en 2013 et 39 % en 2012. De même, bien que plus faiblement, le ratio recettes hors hydrocarbures sur PIB Hors hydrocarbures a baissé à hauteur de 18,6 % contre 19,5 % en 2013 et 20,1 % en 2012, en contraste avec les augmentations observées entre 2011 et 2012 (0,8 point de pourcentage) et entre 2009 et 2011 (1 point).

Schéma 3 STRUCTURE DES RECETTES BUDGETAIRES



Source banque d'Algérie rapport 2014 pages 67

Les recettes des hydrocarbures ont diminué de 7,9 % en 2014 (contre 12,1 % en 2013), passant de 3 678,1 milliards de dinars en 2013 à 3 388,3 milliards de dinars en 2014. La fiscalité pétrolière représente cette année 2,15 fois le montant de la fiscalité budgétisée au prix de référence de 37 dollars le baril contre 2,28 fois en 2013. Rapportées aux recettes budgétaires totales, les recettes des hydrocarbures s'établissent à 59,2 % en 2014 contre 61,7 % en 2013 et 66 % en 2012 et couvrent 48,5 % des dépenses budgétaires totales contre 61,1 % en 2013. De même, alors qu'en 2013, les mêmes recettes des hydrocarbures représentaient 89,0 % des dépenses courantes, elles ne représentent plus en 2014 que 75,5 %, révélant ainsi une détérioration de la couverture des dépenses courantes par les recettes des hydrocarbures. Il est probable que la diminution de ces taux de couverture s'inscrit dans une tendance de moyen terme compte tenu du maintien prévisible du prix moyen du pétrole au niveau affiché en décembre 2014 (57 dollars le baril).

Les recettes hors hydrocarbures ont atteint en 2014 un montant global de 2 330,6 milliards de dinars, en progression de 2,2 % contre 5,8 % en 2013. Si leur part dans les recettes budgétaires totales passe de 38,3 % en 2013 à 40,8 % en 2014 en raison principalement de la baisse de la fiscalité pétrolière, elles ne financent que 33,4 % des dépenses totales contre 37,8 % en 2013 et ne couvrent les dépenses courantes qu'à hauteur de 51,9 % contre 55,2 % en 2013.

Dans les recettes hors hydrocarbures, les recettes fiscales qui en représentent 89,2 %, n'ont progressé que de 2,3 % en 2014 pour atteindre 2078,7 milliards de dinars contre une hausse de 6,4 % en 2013. Cette faible progression des recettes fiscales résulte principalement de celle, modérée, des impôts directs et indirects (4,8 %) et d'une diminution des droits de douane (-8,6 %). Ces évolutions contrastent fortement avec celles des assiettes respectives de ces deux types de prélèvement : les hausses de la valeur ajoutée hors agriculture et hors hydrocarbures de 9,3 % d'une part, et des importations de biens en valeur et en dinars de 9,6 % d'autre part. S'agissant de la structure des recettes fiscales et de son évolution, les impôts sur les revenus et bénéfices représentent 42,1 % des recettes fiscales (23,2 % en 2002), en hausse de 1,6 point de pourcentage par rapport à 2013, les impôts sur biens et services 36,7 % (+ 0,2 point) contre 46,3 % en 2002 et les droits de douane 17,8 % (26,6 % en 2002), en recul de 2,1 points.

Tableau 1 : Evolution de la structure des recettes fiscales (en %)

	2002	2007	2011	2012	2013	2014
Impôts sur revenus/recettes fiscales	23,2	33,7	44,8	45,2	40,5	42,1

Impôts sur BS /recettes fiscales	46,3	45,3	37,5	34,2	36,5	36,7
Droits de douane /recettes fiscales	26,6	17,4	14,6	17,7	19,9	17,8

Source banque centrale d'Algérie rapport 2014 p.66

L'évolution des structures des impôts sur les revenus et bénéfiques et des impôts sur les biens et services est aussi révélatrice de l'insuffisance dans le recouvrement de la fiscalité directe hors salaires et de la fiscalité indirecte sur les activités intérieures. En effet, s'agissant des impôts directs, il est observé, sur la période 1997-2014, une lente mais inexorable baisse relative de la fiscalité sur les bénéfiques des sociétés, liée autant à son faible recouvrement – en contraste avec la part et l'évolution des excédents nets d'exploitation dans la valeur ajoutée nette des activités réelles hors hydrocarbures et agriculture -qu'aux diverses exonérations.

Tableau 2 : Evolution de la structure des impôts sur les revenus et bénéfiques (en %)

	1997	2002	2007	2012	2013	2014
Impôts sur les salaires	49,9	47	48,4	64,1	60,1	60,2
Autres (bénéfiques)	50,1	53	51,6	35,9	39,9	39,8

Source banque centrale d'Algérie p.66

Pour ce qui concerne les impôts indirects, le constat est l'évolution à la hausse de la part de la TVA et prélèvements sur les importations qui passe de 29,5 % en 1997 à 57,7 % en 2014 et, corrélativement, la baisse de celle de la TVA sur les activités intérieures qui perd près de 10 points de pourcentage sur cette période. Quant aux prélèvements et à la TVA sur les produits pétroliers qui représentaient 20 % des impôts sur les biens et services en 1997, leur part dans la fiscalité indirecte a diminué progressivement jusqu'à devenir quasi nulle.

Ces reculs et faiblesses relatifs de la fiscalité directe sur les bénéfiques et de la fiscalité indirecte sur les activités intérieures et les produits pétroliers, s'ils témoignent du recul de la capacité de recouvrement de la fiscalité ordinaire, peuvent constituer, néanmoins, une source très importante d'espace budgétaire permettant d'assurer, à moyen terme, la viabilité des finances publiques si des réformes structurelles en matière de politique fiscale et des efforts en matière de recouvrement, sont entrepris.

Tableau 3 : Evolution de la structure des impôts sur biens et services (en %)

	1997	2002	2007	2012	2013	2014
TVA et prélèvements sur importations	29,5	35,4	49,5	57,9	59,7	57,5
TVA et prélèvements sur activité	49,5	45,2	48,6	39,3	37,2	40,1

intérieure						
TVA-TC-TSA sur transactions intérieures	34,9	31,7	39,3	33,0	31,6	34,4
Tabacs (TIC)	14,6	13,5	9,3	6,3	5,6	5,8
TVA sur produits pétroliers	5,7	4,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Prélèvement sur produits pétroliers	14,3	14,5	1,2	0,1	0,1	0,0

Source banque centrale d'Algérie p.69

En ce qui concerne les recettes non fiscales dont les montants annuels sont tributaires des dividendes versés par les institutions et entreprises publiques, elles ont très faiblement augmenté, passant de 248,4 milliards de dinars en 2013 à 251,9 milliards de dinars en 2014 (1,4 %) et leur part dans les recettes hors hydrocarbures est demeurée stable à près de 10,8 %.

3.4 DEPENSES BUDGETAIRES EN ALGERIE⁽¹²⁾

En 2014, les dépenses budgétaires totales s'établissent à 6 980,2 milliards de dinars contre 6 024,2 milliards de dinars en 2013, soit une hausse de 15,9 % contre une baisse de 14,6 % en 2013. Les dépenses en capital ont concouru pour près des deux tiers (2/3) à cette augmentation des dépenses totales.

Les dépenses de fonctionnement et d'équipement ont été budgétisées respectivement à 4714,4 milliards de dinars et 2 914,7 milliards de dinars dans la loi de finances de 2014. Ces dépenses ont été consommées à hauteur de 95,2 % pour les dépenses de fonctionnement et à hauteur de 85,6 % pour les dépenses d'équipement.

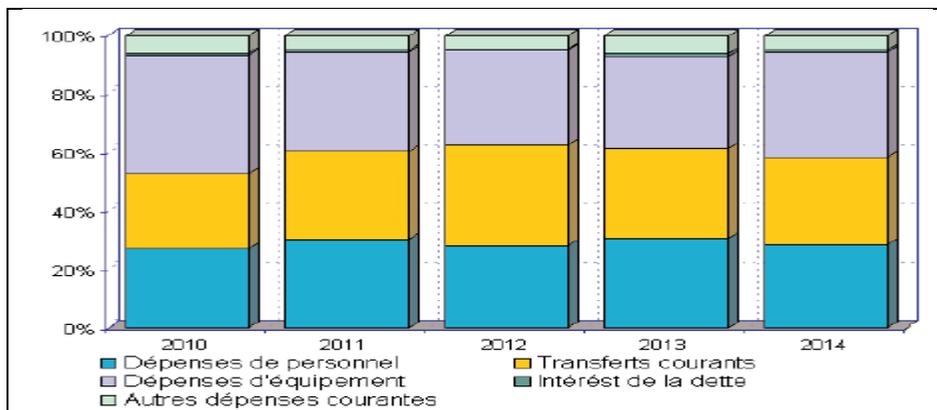
Après avoir diminué en 2013 de 13,6 % à 4 131,5 milliards de dinars, les dépenses courantes sont reparties à la hausse en 2014 pour atteindre 4 486,3 milliards de dinars, soit une croissance de 8,6 %. Cette augmentation des dépenses courantes (+354,8 milliards de dinars) résulte principalement de celle des transferts courants, y compris les services de l'administration (246,5 milliards de dinars) et, dans une moindre mesure de celle des dépenses de personnel (131,3 milliards de dinars).

La hausse des transferts courants de 246,5 milliards de dinars résulte pour 120,3 milliards de dinars de celle du poste « autres transferts » - notamment les contributions de l'Etat aux offices publics et aux divers dispositifs publics d'emploi - et des transferts courants (hors services de l'administration) de 219,8 milliards de dinars, dont les bonifications de taux d'intérêt qui passent de 46,5 milliards de dinars en 2013 à 128,9 milliards de dinars en 2014.

Quant aux dépenses d'équipement, demeurées stables en tendance entre 2008 et 2011, elles avaient augmenté à hauteur de 2 275,5 milliards de dinars en 2012 pour retomber à 1 892,6 milliards de dinars en 2013. En 2014 et en montant, elles enregistrent leur plus forte hausse depuis le début des années 2000, soit 601,3 milliards de dinars (31,8 % de croissance).

La forte progression des dépenses d'équipement résulte pour l'essentiel de la croissance des dépenses des secteurs des mines et de l'énergie, de l'habitat et de dépenses divers (poste divers). Les dépenses du secteur des mines et énergie (électrification et distribution publique de gaz) passent de 2,9 milliards de dinars en 2013 à 128,4 milliards de dinars en 2014 ; celles de l'habitat augmentent de 213,3 milliards de dinars pour atteindre 468 milliards de dinars ; les dépenses diverses enregistrent, quant à elles, la plus forte hausse (256,9 milliards de dinars) et atteignent 463,5 milliards de dinars.

Schéma 4 : STRUCTURE DES DEPENSES BUDGETAIRES



Source : banque centrale d'Algérie pages 67

En termes de structure, les dépenses d'infrastructures économiques et administratives demeurent les plus importantes, suivies des dépenses en faveur de :

L'habitat, de l'agriculture et de l'éducation - formation. Le tableau ci-après précise la ventilation et l'évolution des principales dépenses publiques d'équipement. Structure des dépenses d'équipement (en %)

Tableau 5 : Structure des dépenses d'équipement (en %)

	2013	2014
Mines et Energies	0,15	5,1
Electrification et distribution de gaz	0,15	5,1
Agriculture - Hydraulique	14,4	10,9

Infrastructures économiques et administratives	37,2	27,5
Education-Formation	10,8	8,3
Infrastructures Socio-culturelles	6,1	4,7
Habitat	13,5	18,8
Divers	10,9	18,6

Source banque centrale d'Algérie p.69

3.5 CAPACITE DE FINANCEMENT⁽¹³⁾

Pour la sixième année consécutive, le solde budgétaire affiche un déficit. Celui de l'année sous revue a atteint 1 261,2 milliards de dinars, et est plus élevé que celui des années 2009 et 2012. Cet important déficit résulte beaucoup plus de l'augmentation des dépenses publiques (+ 956,1 milliards de dinars) que de la diminution des recettes budgétaires (-238,5 milliards de dinars).

Le flux d'épargne publique (recettes totales moins dépenses de fonctionnement) est de 1232,7 contre 1 826 milliards de dinars en 2013. L'épargne publique représente, en conséquence, 21,6 % des recettes totales contre 30,7 % en 2013.

Ce montant d'épargne publique a financé les dépenses d'investissement de l'Etat en 2014 à hauteur de 49,4 % (96,5 % en 2013), dégageant un besoin de financement du Trésor de 1 323,6 milliards de dinars. En conséquence, la capacité de financement du Trésor exprimée par l'encours des épargnes financières auprès de la Banque d'Algérie, a diminué de 1155 milliards de dinars pour s'établir à 4 408,5 milliards de dinars contre 5 563,5 milliards de dinars à fin 2013. Cette capacité de financement ne représente plus que 25,6 % du produit intérieur brut, 77,1 % des recettes totales et 63,2 % des dépenses publiques ; en 2013, ces ratios étaient respectivement de 33,4 %, 93,4 % et 92,4 %.

Si le déficit budgétaire de 2013 n'a été financé qu'avec un prélèvement minime sur le Fonds de régulation des recettes (1,2 % de l'encours du FRR à fin 2012) et ceux des années 2009 à 2012 sans recours à des prélèvements effectifs sur ce Fonds, le financement du déficit de 2014 a requis un prélèvement de 1 155 milliards de dinars, soit 20,8 % de l'encours du FRR à fin 2013.

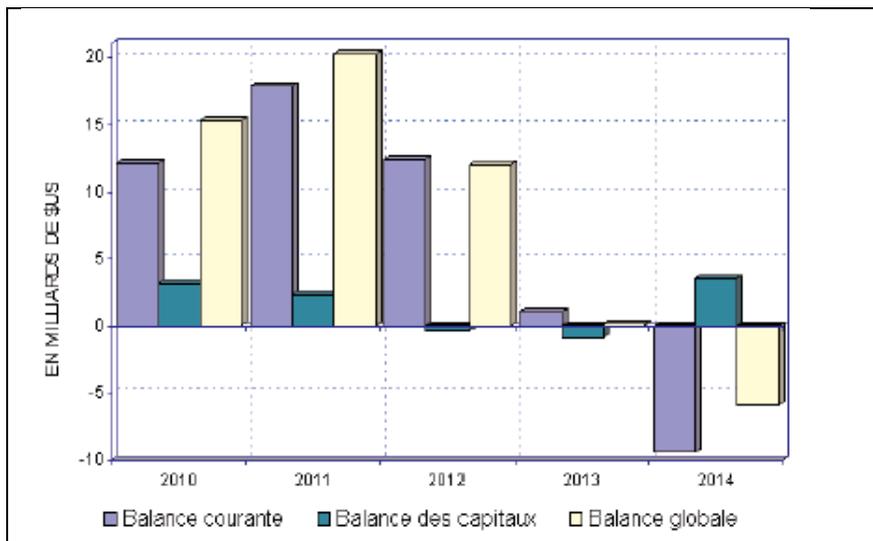
Le fait saillant en matière de finances publiques en 2014, année où le prix moyen du baril était de près de 100 dollars, est l'important prélèvement sur le FRR pour financer le déficit budgétaire. L'évolution de la fiscalité pétrolière en lien avec celle du prix du baril de pétrole au cours du second semestre 2014 au-delà, la structure des recettes fiscales hors hydrocarbures, le profil et le poids de la dépense publique constituent des éléments déterminants de la vulnérabilité des finances

publiques et militent en faveur d'ajustements budgétaires pour assurer la viabilité à moyen terme de la position financière de l'Etat.

Ces ajustements devraient concerner autant les recettes fiscales hors hydrocarbures que la dépense publique. Enfin, une priorité accordée à l'efficacité et à la rentabilité économique consoliderait davantage les dépenses d'équipement et libérerait plus amplement leur potentiel de croissance.

Le ralentissement du rythme de croissance en volume de la Fbcf maintient toutefois un taux d'investissement dans l'économie encore élevé, vu qu'en 2016 la part de la Fbcf dans le PIB a atteint 42,9%, alors que ce taux était de 42,2% en 2015. Ces ratios dénotent un effort d'investissement toujours très important mais soutenu, pour l'essentiel, par l'Etat et le secteur de l'énergie et des hydrocarbures. Pour rappel, même les importations, elles restent aussi importantes, en dépit de la politique de rationalisation des dépenses prônée par le gouvernement après la baisse drastique des recettes pétrolières engendrée par la chute des cours du pétrole sur les marchés mondiaux. La balance des paiements de l'Algérie reste déficitaire et représente 17,1% du PIB en 2016 contre 15,7% du PIB en 2015. Ce déficit représente 16,2% en 2017. Le taux d'inflation moyen annuel a atteint 6,1% jusqu'à juillet 2017, alors que la loi de finances de cette année a prévu un taux d'inflation de 4%.⁽¹⁴⁾

Schéma 5 : SOLDE DE LA BALANCE DES PAIEMENTS



Source banque centrale d'Algérie page46.

Conclusion

Maintenant rappelons quelques chiffres et quelques évidences :

- Le financement de la dette de l'Etat par la Banque Centrale, appelé aussi "monétisation de la dette" ou financement par la "planche à billet", c'est à dire par de la création monétaire, induit de l'inflation, une baisse de la valeur de l'argent. C'est comme de la fausse monnaie.

- Si au lieu d'emprunter sur les marchés, l'Etat empruntait à la Banque centrale ex : 200 milliards en créant de la monnaie, il n'aurait pas à payer d'intérêt aux marchés mais la valeur de sa monnaie baisserait de 10% du PIB, cela créerait 10% d'inflation, ou encore aussi une dévaluation de sa monnaie face aux autres devises, renchérissant d'autant les importations, qui elles-mêmes représentent 25% du PIB. Alors si, en plus de faire face à ces échéances de remboursement, il s'agissait aussi de financer les dépenses supplémentaires annoncées, nous pourrions facilement nous retrouver dans la situation du Venezuela !

- Or l'inflation, favorable aux emprunteurs à condition que leurs revenus augmentent facilement face à leur dette, nuit non seulement aux épargnants mais surtout aux ménages, aux salariés, aux retraités, aux bénéficiaires d'allocations, car le coût de la vie augmente avant que les revenus ne rattrapent le retard de cette hausse. Comme si on avait augmenté la TVA d'autant. L'inflation, c'est l'impôt du pauvre, le plus injuste, celui qui baisse le pouvoir d'achat de tous à commencer par les plus vulnérables.

- Ajoutons que les taux d'intérêt sont très bas, pratiquement nuls depuis l'an dernier. En ce moment cela ne coûte pas cher à l'Etat d'emprunter sur le marché. En revanche, il est exposé à une prochaine hausse des taux qui serait en effet très préjudiciable. D'autres solutions sont possibles pour ne pas risquer cette exposition à la hausse des taux : contenir l'inflation par une gestion budgétaire rigoureuse, ou financer la dette publique par l'épargne des ménages.

- La dette est un outil de domination et d'oppression des marchés sur les Etats : son niveau trop élevé justifie les politiques d'austérité, de limitation des dépenses sociales et de services publics au détriment des peuples.

On enfume les peuples avec ces histoires de dette publique illégitime, on en profite pour accuser l'effondrement des cours du pétrole. Et ceci masque l'effet immédiat et inévitable des solutions avancées par ces bonimenteurs : une baisse de

pouvoir d'achat des classes moyennes et des plus vulnérables, assortie d'une fuite des capitaux et des investissements, d'un effondrement de l'économie et donc une explosion du chômage.

¹ - [https://www.performance-publique.budget](https://www.performance-publique.budget.rapport-sur-la-dépense-publique-et-son-evolution) rapport sur la dépense publique et son évolution.

² www.memoireonline.com/03/08/993/m_le-lien-deficit-budgetaire-accroissement-dette-publique-expose1.html consulté le 13 septembre 17

³³ <https://blogs.mediapart.fr/marie-anne-kraft/blog/180417/le-financement-de-la-dette-publique-par-la-banque-centrale-une-illusion-ant> consulté le 13 septembre-

⁴ - idem.

⁵ - DAFFLON B., 1998, La gestion des finances publiques locales, 2ème édition, Editions Économica, Paris

⁶ <http://www.bsi-economics.org/241-☆-quels-sont-theoriquement-les-moyens-possibles-pour-reduire-la-dette-d'un-eta> consulté le 2017-09-13 page 09

⁷ - ROSEN H.S., 2005, Public Finance, 7ème édition, McGraw Hill, chapitre 18 + chapitre 16 pour la "courbe de Laffer "

⁸ <file:///C:/Users/lenovo/Downloads/semaine%20tourisme/Les%20dépenses%20publiques%20-%20www.oecd.org/publicfinance/expenditure>

⁹ - www.oecd.org/publicfinance/expenditure consulté le 10/10/2017

¹⁰ - www-bank-of-algeria.dz/pdf rapport 2014

¹¹ - idem.p65

¹² - idemp.67

¹³ - <file:///C:/Users/lenovo/Downloads/semaine%20tourisme/Les%20dépenses%20publiques>

¹⁴ - le quotidien baisse continue de la croissance du lundi 21/08/2017