

DÉFICIT BUDGÉTAIRE ET FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE

Une contribution du Cercle d'Action et de Réflexion autour de l'Entreprise CARE

22/10/2017



DÉFICIT BUDGÉTAIRE ET FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE

Une contribution du Cercle d'Action et de Réflexion autour de l'Entreprise

CARE

OCTOBRE 2017

1- La gravité des déséquilibres qui affectent le budget de l'Etat vient de prendre une dimension réellement inquiétante au long des dernières semaines. Le gouvernement algérien n'a manifestement pas pu, comme il l'a fait jusque-là, trouver les solutions idoines pour assurer le financement de ses dépenses. Il a alors lui-même choisi d'alerter sur l'incapacité à payer le salaire des fonctionnaires et à assurer dans l'immédiat la bonne marche des services de l'Etat, justifiant ainsi le recours rendu incontournable à la banque centrale et au financement monétaire du déficit du budget.

CARE, le Centre d'Action et de Réflexion autour de l'Entreprise, considère que, par-delà les réponses apportées dans le court terme à des contraintes financières majeures, cette situation est fortement préoccupante et est susceptible d'affecter négativement et gravement les perspectives de croissance de l'ensemble de l'économie algérienne au cours des prochaines années.

2- Il paraît sans doute utile de rappeler que les difficultés budgétaires actuelles trouvent leur origine première dans la trop faible diversification de notre économie et sa trop grande dépendance vis-à-vis des hydrocarbures. Une faiblesse latente qui a été révélée au grand jour avec la chute brutale du prix du baril de pétrole observée depuis le second semestre 2014 à ce jour. CARE avait déjà attiré l'attention à plusieurs reprises sur les risques que la trop grande dépendance vis-à-vis marché pétrolier mondial fait peser en permanence sur les recettes du budget de l'Etat et davantage encore sur nos entreprises. Ces risques, aujourd'hui patents, se reflètent clairement à travers de nombreux indicateurs tels que les déficits de la balance commerciale aussi bien que de la balance des paiements, le recul sensible de l'investissement, la baisse du revenu par habitant, le retour de l'inflation, l'augmentation du taux de chômage, etc.

A la base, le problème pointé du doigt depuis longtemps par l'ensemble des analystes de l'économie algérienne tient dans un modèle de croissance trop fortement axé sur la dépense publique et sur l'investissement dans les infrastructures ou dans le secteur des hydrocarbures. Force est d'observer que même lorsque le prix du pétrole était au plus haut et que les ressources financières étaient abondantes, l'industrie - hors pétrole et gaz - ne représentait que la portion congrue (2 à 3%) de l'effort global d'investissement du pays.

Ainsi, il n'est pas exagéré de considérer que la diversification de l'économie n'a jamais vraiment figuré au rang des priorités de nos décideurs économiques et, dans ces conditions, l'enjeu des déséquilibres actuels du budget de l'Etat prend son véritable relief, celui d'une grave crise de la gouvernance publique. En d'autres termes, quelles que soient les solutions

qui seront retenues pour sortir de l'impasse budgétaire dans laquelle sont plongés aujourd'hui les comptes publics, elles n'aideront d'aucune manière à renouer avec un processus de croissance sain et ne pourront offrir de voie de sortie de la crise profonde qui touche l'économie algérienne.

Une fois encore, CARE tient à rappeler à nos autorités économiques que ce sont les entreprises qui créent la richesse et les emplois durables dont ont besoin nos concitoyens et pas les administrations publiques.

3- Il est symptomatique, de ce point de vue, que le « Nouveau Modèle de Croissance », qui préconisait de mieux maîtriser la dépense publique et de réorienter l'action économique de l'Etat, soit abandonné en rase campagne et sans aucune évaluation préalable, après qu'il ait été pourtant approuvé de la manière la plus solennelle en Conseil des Ministres, à peine deux années auparavant.

Le faux débat, qui semble être entretenu sous couvert de dénominations techniques inappropriées (financement non conventionnel ; quantitative easing ; rachat des créances du Trésor ; etc.) pour désigner ce qui n'est rien d'autre qu'un financement monétaire du déficit du Trésor public (ou planche à billets), n'a pas de réelle consistance. C'est une confusion totalement malvenue que de relier ce financement monétaire avec les instruments traditionnels à travers lesquels l'institution d'émission intervient dans le financement de l'économie.

La Banque Centrale Algérienne, à raison, ne s'en est pas privée depuis les trois dernières années, que ce soit à travers le taux de réescompte et le refinancement des banques primaires ou à travers le taux de réserve obligatoire qui a été abaissé à deux reprises pour être porté d'abord de 12% à 8%, puis de 8% à 4%. On peut certes légitimement débattre des avantages ou des risques liés à cette politique de crédit laxiste initiée par l'autorité monétaire, on pourrait même chercher à évaluer son efficacité réelle et se demander notamment quel aura été son véritable impact sur le monde de l'entreprise. Mais, en tout état de cause, c'est un tout autre débat que celui de la manière dont l'Etat algérien compte, dans la pratique, gérer le déficit de son budget et trouver des solutions pour financer un volume de dépenses par trop excessif en comparaison avec ce que lui autorise le niveau effectif de ses ressources.

4- Il est vrai que ce débat peut apparaître au premier abord comme tout à fait surprenant, sachant que cela fait au moins douze années déjà que le budget général de l'Etat algérien est voté régulièrement avec un déficit extrêmement élevé, dépassant à chaque fois les 10% du PIB. Le fait est que depuis l'institution du FRR (Fonds de régulation des recettes) à partir de l'année 2000, une partie de plus en plus substantielle de la fiscalité pétrolière était soustraite aux recettes du budget, pour être logée dans un compte spécial du Trésor, en vue, croyait-on, de les préserver à l'usage des générations futures. Toutefois, à partir de l'année

2006, la possibilité fut ouverte de consacrer les ressources de ce même FRR au financement du déficit du Trésor public. C'est ce qui a donné lieu à ce mode alambiqué de gestion des comptes publics consistant à créer artificiellement un déficit du budget pour procéder, par la suite, à son effacement à travers un simple jeu d'écriture. C'est peu dire que toute cette machinerie inutilement complexe n'a pas vraiment contribué à la transparence de la gestion budgétaire nationale.

L'élément nouveau qui survient brutalement sur la scène politique et économique nationale depuis quelques semaines, c'est que, pour la première fois, l'artifice ne peut plus opérer dans la mesure où les autorités économiques ne disposent plus des moyens de couvrir les dépenses de l'Etat et se sont trouvées confrontées à une véritable impasse budgétaire. En effet, le recours au FRR n'est plus praticable, ses ressources ayant fini par être totalement épuisées au cours de cette année 2017 ; l'accaparement des bénéfices consolidés de la Banque centrale (montant provisionné estimé à 1663 Mds de DA au 1^{er} janvier 2016) par le Trésor public, qui a été autorisé par l'article 97 de la loi des finances pour 2017, n'est pas une opération renouvelable ; l'expérience de l'emprunt national effectuée en 2015 a montré ses limites et a contribué surtout à mobiliser les ressources disponibles dans les banques publiques ; la levée de fonds via la Bourse d'Alger n'est pas envisageable à ce stade, sachant la faiblesse regrettable de cette institution ; malgré quelques déclarations en ce sens, la mobilisation des ressources de l'informel semble être une voie sans issue, tout au moins dans le court terme ; enfin, le recours à l'endettement externe, outre qu'il est exclu par les autorités elles-mêmes, est sujet à des conditionnalités contraignantes et ne saurait servir à couvrir un déficit budgétaire.

Dans ces conditions, toutes les ressources potentielles ayant été mobilisées et ne suffisant plus, l'appel à la banque centrale et à la création de monnaie sans contrepartie s'est imposé par la force des choses comme la seule voie encore praticable et, en conséquence, il est tout à fait vain de chercher des justifications a posteriori de ce qui n'est rien d'autre qu'un choix totalement contraint.

5- Bien entendu, il y avait le choix consistant à rationaliser la dépense publique, mais force est de constater que le gouvernement semble incapable de tenir l'engagement qu'il avait lui-même pris en ce sens, à travers le projet avorté de nouveau modèle de croissance.

Ce qui est plus surprenant encore, c'est que non seulement les choix qu'il vient d'opérer dans le PLF 2018 confirment ce constat, mais il va encore plus loin dans la mesure où, dans une conjoncture financière aussi dégradée, le budget global augmente de plus de 26%, le budget d'équipement enregistrant pour sa part une croissance supérieure à 76%. Ce faisant, il aura ainsi décidé d'ignorer délibérément les contraintes pourtant extrêmement sévères qui pèsent

sur les finances du pays, une option lourde de conséquences à l'avenir, pour les citoyens comme pour l'économie nationale.

Trois risques majeurs liés à cette option inquiétante peuvent être évoqués ici :

5.1- Le premier risque est d'ordre systémique dans la mesure où le dispositif légal introduit par la dernière révision de la loi monnaie et crédit ne fixe plus aucune limite légale au financement des besoins du Trésor par la Banque centrale. Alors même que la pression inflationniste commençait déjà à être visible, cet amendement entame sérieusement la crédibilité de la banque centrale et sa capacité réelle à garantir la stabilité des prix au sein d'une économie nationale structurellement dépendante du secteur des hydrocarbures et par ailleurs sérieusement affectée par la forte volatilité des prix pétroliers au cours des trois dernières années. Dans un tel contexte, il y a de sérieuses raisons de douter de la volonté (sinon de la capacité) formellement affichée par le gouvernement d'un retour à l'équilibre budgétaire dans un délai de cinq années. A ce sujet, il faut noter que, dans sa dernière évaluation (Algeria – Selected Issues – Mai 2017, page 10), le FMI a fortement recommandé d'éviter le recours au financement monétaire du déficit du Trésor public.

5.2- Le second risque est lié à l'ampleur des déficits auxquels l'Etat algérien est aujourd'hui confronté, des déficits qui ne se résument pas à ceux qui sont occasionnés par les seuls engagements annuels au titre du budget et de la dépense publique. A ces engagements apparents, il faut en effet additionner au moins trois autres sources significatives de déséquilibres non apparents pour les finances publiques de l'Algérie, à savoir :

(i)- les appuis donnés aux entreprises publiques, en particulier pour compenser les pertes occasionnées pour Sonatrach et Sonelgaz par le différentiel entre les coûts de production ou d'approvisionnement et le prix fixé des produits énergétiques (électricité, gaz et carburants). A ce titre, l'estimation par le FMI de l'engagement pour 2016 est de 1 861 Mds de DA ;

(ii)- les engagements indirects apportés aux entreprises publiques (estimation du FMI : 500 Mds de DA en 2016), en particulier via la garantie de leur endettement, et qui, compte tenu des mauvaises performances de celles-ci, sont à l'origine des assainissements répétitifs de leurs déficits ;

(iii)- les créances impayées des entreprises de réalisation : leur montant exact n'a pas été rendu public ; en revanche, le projet de budget pour 2018 a prévu un montant de 400 Mds DA à régler à cet effet.

5.3- Enfin, le troisième risque est celui des nombreuses réformes dont le gouvernement lui-même reconnaît la nécessité mais qu'il prend bien soin de ne pas engager, le communiqué du dernier Conseil des ministres les renvoyant bizarrement pour l'année 2019. Sachant qu'à la

base même des dérapages budgétaires actuels, il y a la faible performance de notre système financier, les insuffisances de notre système fiscal, l'inefficacité de notre appareil de production, les dérèglements de notre système de subventions ou les incohérences de notre politique commerciale extérieure, soit autant d'aspects pour lesquels des transformations structurelles sont reconnues de longue date comme incontournables, il y a toutes les raisons de craindre que se poursuive la dégradation de la conjoncture économique nationale avec les résonnances sociales inquiétantes que cela suppose pour les années qui viennent.

6- Au total, CARE estime que les perspectives qui se déclinent derrière les déséquilibres actuels de la gestion du budget de l'Etat et le choix déraisonnable du recours au financement budgétaire de déficits de plus en plus abyssaux sont loin d'être rassurantes.

La seule attente implicite qu'on y décèle est celle d'une remontée hypothétique et hautement improbable des prix pétroliers sur le marché mondial, une hypothèse qui, dans le meilleur des cas, ne ferait que reculer l'échéance d'une dérive qui mènera tout droit à l'ajustement structurel sous la direction d'institutions financières étrangères.

Comme Monsieur le Premier Ministre l'avait lui-même déclaré voilà quelques mois, « si nous sommes nous-mêmes dans l'incapacité de décider et d'engager les nécessaires réformes de notre économie, c'est le FMI qui s'en chargera demain »