

La Revue des dépenses publiques en Algérie

La Banque mondiale a réalisé une Revue des dépenses publiques (RDP) en Algérie pour la période d'octobre 2005 à 2006.

Un atelier de haut niveau s'est tenu à Alger les 11 et 12 juillet 2006 pour la présentation des recommandations principales de cette revue.

La RDP a fait une analyse approfondie de la gestion fiscale et de la qualité des investissements publics sous le Programme Complémentaire de Soutien de la Croissance (PCSC) avec l'objectif d'aider le gouvernement dans les cinq domaines :

- Evaluer la pérennité budgétaire à la lumière de l'impulsion budgétaire que le PCSC représente pour le pays.
- Définir des normes techniques supérieures pour la gestion de l'investissement public.
- Tirer les enseignements de la réforme en cours de modernisation du budget afin de soutenir la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des projets.
- Appuyer la préparation d'un cadre de dépenses à moyen terme.
- Améliorer l'efficacité et le rapport coût-avantage des investissements dans quatre secteurs clés : transport et travaux publics, eau, éducation et santé.

Spécificités de la RDP

La RDP couvre de multiples thèmes sectoriels allant bien au-delà de la revue élémentaire des schémas des dépenses publiques, ce qui enrichit l'analyse. Elle ne traite pas de l'impact distributif des dépenses

publiques, du rôle de la fonction publique dans l'efficacité des services publics, et de l'évaluation d'options stratégiques pour l'utilisation des ressources des hydrocarbures.

D'autre part, la Banque mondiale n'a pas pu obtenir les données de l'enquête auprès des ménages de 2000 qui lui auraient permis de réaliser une analyse d'incidence de l'impact distributif des dépenses publiques. Ainsi, les conclusions concernant l'impact d'équité du PCSC sont peu nombreuses. Pour ce qui est de la fonction publique, les données sont particulièrement rares, ce qui implique un effort soutenu allant au-delà du cadre de l'exercice couvert par la RDP.

Dans un autre volet, bien qu'il soit fait mention d'utilisations alternatives des recettes des hydrocarbures dans les sections consacrées à la pérennité budgétaire, la RDP se limite strictement aux objectifs généraux convenus avec les autorités algériennes.

Conclusions et recommandations de la RDP

Au niveau macroéconomique

- La RDP appelle à une mise en œuvre progressive du PCSC se basant sur des améliorations modérées de la capacité d'absorption, pour atteindre ses

objectifs. Cela implique un ralentissement au niveau des montants des crédits de paiement alloués aux entités déjà largement pourvues en ressources, à partir de 2007 et au-delà.

A cet égard, les autorités semblent agir avec des mesures diverses. D'une part, le total du PCSC a déjà été autorisé, et cette information a été transmise aux ministères sectoriels et aux wilayas. D'autre part, les crédits de paiement—contenus dans la loi de finances initiale de 2007 et supplémentaires de 2006—sont exactement similaires, ce qui signifie, de façon implicite, la reconnaissance d'un plafond dans la capacité d'exécution des enveloppes d'investissement. Finalement, des mesures prises lors des rencontres Gouvernement. Walis le 25 juin 2006 et le 9 décembre 2006 - au sujet de l'investissement local devraient contribuer à flexibiliser les procédures de passation des marchés et à accélérer les taux d'exécution des projets.

Au niveau microéconomique

- Les efforts analytiques et de politique doivent se concentrer sur les problématiques centrales de l'efficacité et du ratio coûts-avantages de la dépense publique. Dans ce sens, la Revue suggère que l'Algérie prête une attention particulière

à la cohérence sectorielle et à la qualité des projets sélectionnés dans le cadre du PCSC. En effet, la RDP suggère la nécessité d'un calendrier plus long pour l'exécution du programme accompagné d'améliorations progressives de la préparation des projets et de la capacité d'exécution.

- En ce qui concerne l'enveloppe globale d'investissement, la RDP propose de travailler sur la base de trois piliers qui sont :

- La restructuration du système national d'investissement public : Le système d'investissement public devrait s'éloigner d'une approche de « projet par projet » et opter pour une approche programmatique pluriannuelle dans le cadre de laquelle les projets sont sélectionnés sur la base de stratégies sectorielles. Par ailleurs, les projets d'investissement doivent satisfaire des normes minimales et avoir des coûts raisonnables pour pouvoir être approuvés.

- Le nouveau rôle de la CNED (Caisse Nationale d'Équipement pour le Développement) : En tant qu'organisme spécialisé du système national restructuré, la CNED devrait jouer un rôle critique pour assurer que les priorités sectorielles et les normes techniques minimales soient respectées pour des « grands » projets.

- La modernisation de la gestion budgétaire : Le pays enregistre un retard dans les notations internationales de gestion budgétaire. Les autorités non seulement en sont conscientes mais elles se sont engagées dans un processus rigoureux de modernisation budgétaire, dont plusieurs résultats clés sont indirectement liés à l'appui de

l'exécution du PCSC. Ces résultats anticipés sont : une reclassification budgétaire, une nouvelle loi organique du budget, un cadre de dépenses à moyen terme, une budgétisation fondée sur la performance et un système budgétaire informatisé.

Au niveau sectoriel

La RDP identifie plusieurs défaillances qui affectent la qualité de l'investissement public et qui doivent donc être redressées. Les performances observées dans les quatre secteurs analysés dans la RDP, transport et travaux publics, eau, éducation, et santé, ont toutes progressé alors que les secteurs font face à des problèmes similaires. Bien que la couverture des routes et des services sociaux soit dans l'ensemble développée, des problèmes demeurent entre les secteurs : couverture inégale en zones rurales ; faible efficacité et qualité des services ; entretien pratiquement inexistant ; absence de stratégies sectorielles actualisées (à l'exception de l'éducation et plus récemment la santé) ; cadres réglementaires incomplets (à l'exception de l'éducation et de l'eau) ; et cadres institutionnels fortement fragmentés (en particulier la santé et l'eau) ou faibles (en particulier l'éducation et le transport).

- Le secteur des transports et des travaux publics devra porter une plus grande attention à la maintenance des routes, surtout celles des wilayas et des communes. L'investissement ferroviaire devra être reconsidéré en tenant compte de l'analyse récente entre le rôle

économique des transports ferroviaires et l'avantage comparatif dont les routes bénéficient dans plusieurs endroits. Les réformes institutionnelles devront assurer la coordination du travail entre les autorités de l'aviation civile et portuaire tout en mobilisant le financement privé. Des contrats basés sur les performances devront être utilisés ainsi que le redressement des coûts lorsqu'il est économiquement justifié.

- Les priorités globales en terme d'éducation doivent être dirigées vers l'inspection des mécanismes de standards de référence afin de mieux suivre la qualité de l'éducation écolière ; d'accroître les dépenses par écolier en terme d'entrées pédagogiques ; de revoir les normes physiques de la construction d'écoles ; et de mieux cibler les subventions à l'éducation des familles les plus démunies.

- Le système de santé algérien devra finaliser la création d'une stratégie complète et sectorielle ; accroître le budget dédié aux

La Revue de la dépense publique (RDP) dans son acception la plus répandue est une étude qui vise à améliorer l'efficacité de la dépense publique.

En effet, à travers la RDP, nous avons l'ambition d'instaurer un nouvel état d'esprit chez les différents acteurs nationaux impliqués dans la dépense publique.

Partant, nous sommes conscients que les résultats de cette étude ne sont que le point de départ d'un processus nouveau qui va devenir une pratique habituelle qui entrera dans les mœurs.

Mourad Medelci, Ministre de Finance. Communication relative au Séminaire sur la RDP, juillet 2006

besoins en santé primaires et secondaires ; renforcer le budget des ressources humaines dans les institutions de la santé, en particulier pour ceux en charge de l'investissement des projets et des technologies de l'information ; développer un nouveau système contractuel entre la sécurité sociale et les hôpitaux ; et réformer, d'urgence, la gestion de l'équipement médical et pharmaceutique.

Le partenariat Public-Privé

Les partenariats publics-privés (PPP) peuvent s'avérer particulièrement utiles pour gérer l'investissement et les dépenses d'exploitation dans les projets d'infrastructure. Divers modèles de PPP sont possibles et plusieurs sont actuellement mis à en œuvre dans le secteur de l'eau et dans le secteur du transport (par exemple, un contrat de gestion aéroportuaire et une concession pour les ports). Cependant, il manque un cadre réglementaire commun ; la coordination fait sérieusement défaut entre les ministères de supervision ; le risque d'éventuels modèles incompatibles est réel ; les ressources humaines pour assurer la capacité d'évaluation sont très limitées au sein des ministères ; et la capacité de suivi est faible.

La RDP suggère que le recours aux partenariats publics-privés (PPP) et autres formes de participation privée fasse l'objet d'une évaluation prudente des opportunités qu'ils offrent lors de l'évaluation des projets d'investissement. Ces projets ne devraient pas être programmés



séparément des autres projets d'investissement public et doivent se conformer aux politiques générales gouvernementales et sectorielles. Les risques budgétaires et de gouvernance des accords de PPP devraient être soupesés avec soin. Puisque le financement privé d'infrastructure est en général plus cher que le financement public, les PPPs doivent être justifiés seulement quand les gains d'efficacité sont supérieurs aux coûts financiers plus élevés. Etant donné les complexités techniques des PPPs, l'Algérie pourrait commencer avec des PPPs dans des projets qui présentent des risques budgétaires limités, pendant que le pays améliore sa capacité institutionnelle à évaluer, à sélectionner et à faire le suivi des projets d'investissement public. Finalement, il serait important de mettre en place un cadre juridique commun qui assure le transfert du risque au partenaire privé, et des outils pour mesurer le risque et publier les coûts budgétaires associés aux PPPs.

Conclusion

La RDP met en lumière les défis

complexes auxquels sont confrontées les autorités algériennes au moment où elles mettent en œuvre l'ambitieux programme d'investissement. Le programme de la réforme proposée des dépenses publiques implique une priorisation et un échelonnement précis, en commençant par des mesures qui auront un impact à court terme sur le budget 2007. Parallèlement, les bases doivent être jetées pour des initiatives à moyen (jusqu'en 2009) et long terme (au-delà de 2009). Le Gouvernement devrait envoyer des signaux non ambigus de son intention de définir de nouvelles règles de jeu pour la sélection, de préparation, et la gestion des projets publics, en renforçant les messages d'engagement, de meilleure gouvernance, de transparence et de qualité des dépenses. De simples promesses publiques d'attribution de plus de ressources seraient dépourvues de fondement en raison des limites de la capacité d'absorption. Non seulement la conception mais aussi la mise en œuvre de cette stratégie devraient être cohérentes entre les ministères d'exécution. Le processus doit être transparent, ouvert et participatif.

Pour plus d'informations et le texte intégral de la RDP et des annexes statistiques, consulter : [//go.worldbank.org/LUSXC7B100](http://go.worldbank.org/LUSXC7B100)