

REVUE DES DÉPENSES PUBLIQUES 2005-2006 EN ALGÉRIE



José R. Lopez Calix, Economiste Leader pour le Maroc et l'Algérie

La Banque mondiale a réalisé une Revue des dépenses publiques (RDP) 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 la RDP. La RDP 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) autour des cinq objectifs suivants : (a) évaluer la durabilité fiscale dans le contexte du stimulus fiscal que l'important PCSC représente (en collaboration avec le FMI) ; (b) définir des standards techniques élevés pour la gestion des investissements publics ; (c) extraire des leçons du présent processus de réforme et de modernisation du budget afin de soutenir la mise en place générale, la surveillance et l'évaluation des projets PCSC ; (d) appuyer la préparation d'un cadre sur les dépenses à moyen terme (CDMT) ; et (e) améliorer l'efficacité et l'économie des investissements dans quatre secteurs clés, notamment les transports et les travaux publics, l'eau, l'éducation et la santé.

Diagnostic

La RDP estime que le PCSC est financièrement viable à moyen terme. Le budget fiscal peut temporairement soutenir de

larges augmentations des investissements publics sur la période de 2005-2009 avec cependant trois mises en garde.

Premièrement, les autorités devront prendre soin de limiter les augmentations dans les dépenses courantes dérivées des investissements PCSC.

Deuxièmement, le PCSC devra être mis en oeuvre graduellement, durant toute la vie du projet. En effet, le fait de se limiter au financement des projets peut engendrer du gaspillage et de la corruption.

Troisièmement, lorsque le PCSC touchera à sa fin, les autorités devront adopter des actions concrètes afin de revenir à un niveau de dépense viable à moyen terme.

La RDP conclut aussi que l'Algérie a fait d'important progrès en matière d'éducation publique et de santé. A l'exception de la mortalité maternelle, l'Algérie pourra certainement atteindre tous ses objectifs de développement du millénaire (ODM).

Cependant, la RDP identifie plusieurs faiblesses dans le cadre institutionnel, l'efficacité sectorielle et l'économie de l'investissement public :

- Le système national d'investissement public a besoin d'être modernisé. Des projets « majeurs » requièrent une supervision dédiée de la part d'une agence spécialisée. La réforme budgétaire, un outil essentiel dans la mise en place du PCSC progresse trop

lentement. En général, le niveau de compétences techniques du personnel en charge de l'exécution des projets est faible et il est improbable que ce niveau s'améliore dans un avenir proche. Les Wilayas et autres institutions de gouvernement locales affichent les mêmes lacunes.

- Une faible efficacité de l'investissement public découle principalement d'une qualité de projet inégale. Les projets d'envergure ne sont souvent pas conformes aux standards techniques minimales et peu, voire aucun suivi n'est effectué étant donné qu'aucune base de données centralisées des projets PCSC n'existe. En général, ceci donne lieu à des objectifs de projets seulement partiellement réalisés. Plusieurs projets ne devraient même pas être poursuivis. Ces problèmes sont intensifiés par une allocation de ressources trop grande par rapport à la capacité d'absorption locale.
- Alors que les coûts initiaux sont pour la plupart sous-estimés, les coûts finaux sont, à l'inverse, très souvent surestimés. C'est pourquoi la faiblesse de la capacité d'absorption induit des risques considérables de coûts trop élevés. Jusqu'ici, l'investissement privé dans les projets d'infrastructures publiques demeure limité.

Des problèmes plus spécifiques

de mise en oeuvre apparaissent comme communs à tous les secteurs. En effet, un taux de couverture mal réparti et une faible qualité de services, en particulier entre les communes pauvres et rurales persistent. La plupart des stratégies sectorielles (excluant l'éducation) sont obsolètes, une situation qui mène à des concentrations stratégiques du PCSC implicitement biaisées envers les projets de construction d'infrastructure. Des cadres institutionnels hautement fragmentés demeurent dans plusieurs ministères clés, spécifiquement dans le domaine de la santé et de l'eau. Le déficit de budgets de maintenance, surtout pour les vastes projets d'infrastructure (les routes et travaux publics), est très onéreux. Cependant, il existe plusieurs possibilités de redressement des coûts considérables dans le domaine des barrages, de la construction d'écoles, de l'équipement médical et de la gestion pharmaceutique.

Recommandations principales

Des remèdes doivent être adoptés pour corriger les faiblesses du système d'investissement public. Ainsi, la RDP recommande de travailler sur trois piliers de la réforme institutionnelle :

- La restructuration du système national d'investissement public. Un système amélioré d'investissement public devrait s'éloigner d'une approche "projet par projet" pour épouser une approche sectorielle s'étendant sur plusieurs années et où les projets sont sélectionnés sur la base d'une stratégie sectorielle

mise à jour. Les projets d'investissements devront embrasser les standards minimaux et être financièrement efficients, faute de quoi ils ne devraient pas être approuvés. Les équipes des ministères et des agences responsables de l'exécution des projets devront être formés, et leurs effectifs devront augmenter. De nouvelles normes devront diriger les investissements des Wilayas et les autres instances de gouvernement locales.

- Le nouvellement créé CNED (Caisse Nationale d'Équipement pour le Développement) devrait jouer un rôle central pour assurer que les priorités sectorielles des projets "majeurs" et que leurs standards techniques minimales soient respectés. Une base de données centrale des projets "majeurs" PCSC devrait être créée pour suivre et contrôler avec précision les évolutions.
- La modernisation de la gestion budgétaire devra s'accélérer. Le reclassement budgétaire économique devrait être complété, comme prévu, ainsi que la soumission au Parlement d'une nouvelle loi budgétaire constitutionnelle en 2007. Les CMDT sectoriels et les budgétisations basées sur la performance en préparation pour cinq ministères-pilotes en 2006, devront être testés en 2007 avant leur généralisation à travers le reste du gouvernement central. L'informatisation du budget devra être prête en 2008 afin de l'introduire l'année suivante.

La RDP cible aussi des défis clés dans des secteurs

- 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 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.