

Les conditions nécessaires de la diversification de notre économie : la question du taux de change

CARE- 22 Octobre 2020



مؤسسة فطرية حول الشركات والممارسة الاقتصادية
Tawinest n umahl d'uxemm yef tkkbbant
Cercle d'Action et de Réflexion pour l'Entreprise
Enterprise Action & Reflection Center

La brûlante actualité ainsi que la gravité de la conjoncture économique que traverse notre pays, n'ont pas manqué de mettre en lumière le rôle fondamental d'un des plus importants leviers de régulation économique qu'est le taux de change. Particulièrement pour un pays dépendant à plus de 90% de ses recettes d'exportations d'hydrocarbures.

Ainsi, c'est à travers cette humble et non exhaustive contribution, articulée autour d'un volet pédagogique et d'un volet plus fouillé, que CARE entend susciter le débat en attirant l'attention de toutes les parties prenantes sur la question sensible de la dévaluation du Dinar, comme une des conditions devant nécessairement accompagner les réformes structurelles plus que jamais urgentes de notre système économique.

SLIM OTHMANI, Président de CARE

Après la publication en septembre 2020 d'une proposition de « **Dispositif Fiscal pour Permettre la Diversification de l'Economie** », CARE souhaite lancer le débat sur une autre condition nécessaire, mais non suffisante, à la diversification de l'économie : le taux de change.

A cet effet, CARE publie deux contributions :

- « **L'entêtement à garder le dinar surévalué nous mène à l'impasse** » qui présente de manière synthétique les principaux enjeux ;
- « **Dévaluation du dinar : sortir du tabou pour engager la diversification économique** » qui approfondit la réflexion sur le sujet.

L'entêtement à garder le dinar surévalué nous mène à l'impasse

CARE, 20 Octobre 2020

1. L'entêtement à garder le dinar surévalué, maintenant un pouvoir d'achat artificiel et subventionnant de fait les importations, nous mène à l'impasse et à des réajustements plus douloureux lorsque nous serons contraints de les faire.
2. Le taux de change est un prix qui, comme tous les autres prix, est censé équilibrer la demande de devises pour importer avec l'offre de devises qui vient essentiellement des exportations d'hydrocarbures. Ces exportations s'étant écroulées depuis 2014, l'ajustement censé équilibrer notre demande de devises, c'est à dire réduire nos importations, n'a pas eu lieu, ou certainement pas suffisamment¹. En maintenant le taux de change surévalué, on a implicitement décidé de subventionner les importations.
3. Cet entêtement nous a amené, jusqu'à maintenant, à entreprendre des actions vaines et contre-productives dans tous les domaines.
4. Les quotas aux importations, la manipulation incessante des tarifs douaniers, et les autres approches de gestion administrative du commerce extérieur, n'ont pas eu d'effet notable sur nos déficits commerciaux. Ils ont juste détérioré notre environnement des affaires, créé de forts incitatifs à la corruption et surtout réduit la concurrence sur le marché. Pourtant, ce n'est pas un secret ou une recette géniale, mais un des fondamentaux économiques :

LE PREMIER LEVIER POUR GERER LA BALANCE COMMERCIALE EST LE TAUX DE CHANGE.

5. Nous avons un réel problème avec nos accords internationaux qui touchent le commerce extérieur. Nous les avons signés, nous les avons ratifiés, mais nous ne voulons pas et ne pouvons pas, avec la politique actuelle de surévaluation volontaire du dinar, les honorer. C'est le cas notamment de l'accord avec l'Union Européenne, avec l'échéance de septembre 2020 que nous sommes dans l'incapacité de respecter. C'est le cas également de la zone arabe de libre échange dont nous sommes officiellement membres, mais dont notre pays a choisi de suspendre l'application pour une liste de près de 1400 positions tarifaires. Ce qui est surprenant, c'est que nous continuons à signer de tels accords sans nous préoccuper de comment nous allons les honorer. Le dernier en date est l'accord pour la Zone de Libre Echange Continentale Africaine.

Pourquoi ne respectons-nous pas les accords commerciaux que nous signons ? Ces accords portent sur l'élimination ou la réduction des tarifs douaniers. Pourtant, d'autres

pays, en plus mauvaise posture que nous, signent ces accords et les respectent sans nos difficultés. La réponse est simple : nous ne pouvons honorer nos accords internationaux car nous maintenons notre dinar surévalué et parce que nous avons comme seul levier de gestion de notre commerce extérieur, nos tarifs douaniers.

En arrêtant de maintenir le dinar surévalué, nous n'aurions plus besoin de nous accrocher à nos taxes douanières ni, comme nous le faisons ces dernières années, d'en inventer en permanence de nouvelles (Droits Additionnels de Protection et Sauvegarde, Contribution de Solidarité, Taxes de domiciliation et autres).

6. Nous dénonçons le « fléau de la surfacturation » sans nous interroger pourquoi nous sommes un des rares pays au monde à subir ce « fléau » et sans entreprendre la moindre réflexion ou action sur ce qui l'a engendré : la surévaluation du dinar.

En maintenant la cause, et en recherchant des solutions pour combattre ce « fléau », on se crée volontairement des difficultés insurmontables. Et à force de chercher des solutions sans toucher à la cause, nous aggravons nos dysfonctionnements.

A titre d'exemple, nous impliquons maintenant notre institution douanière pour « détecter et combattre la surfacturation ». Mais le problème c'est qu'il n'y a au monde aucune méthode douanière fiable pour faire cela, pour que nous puissions nous en inspirer. Les douaniers savent comment détecter et gérer le problème de « sous-déclaration », et les procédures douanières sont adaptées pour cela. Si les valeurs des marchandises sont sous-déclarées (pour payer moins de droits de douane), la douane réévalue les marchandises en fonction de ce qu'elle estime être la bonne valeur et fait payer le différentiel de droit de douane. Si c'est l'inverse, les procédures douanières ne fonctionnent pas.

Persister à vouloir « innover » dans ce domaine ne solutionnera probablement rien car aucun précédent au monde n'existe. Cela aggravera les dysfonctionnements et détériorera encore davantage notre environnement des affaires.

7. Nous cherchons des revenus fiscaux à court terme en aggravant les dysfonctions de notre système fiscal actuel au lieu de le réformer². Un des leviers efficaces pour aller chercher des ressources budgétaires à court terme est simple : il s'agit de cesser la surévaluation artificielle du dinar.

Les démarches fiscales récentes reflètent cet entêtement et l'approche de rechercher les effets de la dépréciation sans oser laisser notre monnaie se déprécier. Une mesure qui illustre bien cela est la taxe sur les importations, intitulée « Contribution de Solidarité », introduite récemment et qui est maintenant de 2%. Naturellement, déprécier le dinar aurait eu le même effet et cela aurait été plus simple et moins coûteux à gérer tant pour les administrations que les entreprises.

Quelle dépréciation, pour quelles augmentations à court terme des recettes budgétaires ? Sur la base des données issues de la LFC 2020, chaque pourcentage de dévaluation du dinar permet d'augmenter les recettes budgétaires d'environ 43 milliards de dinars. Pour aller chercher 1 000 milliards de dinars de recettes fiscales, la dévaluation nécessaire pour cela serait de 23%³.

8. Naturellement, cesser la surévaluation du dinar aura un impact à court terme sur le pouvoir d'achat. Tout le monde est impacté : les fonds en dinars détenus en banque ou en billets vaudront moins, les produits importés seront plus chers, de même que ceux produits localement mais dans une moindre mesure, car une partie de leurs intrants sont locaux.

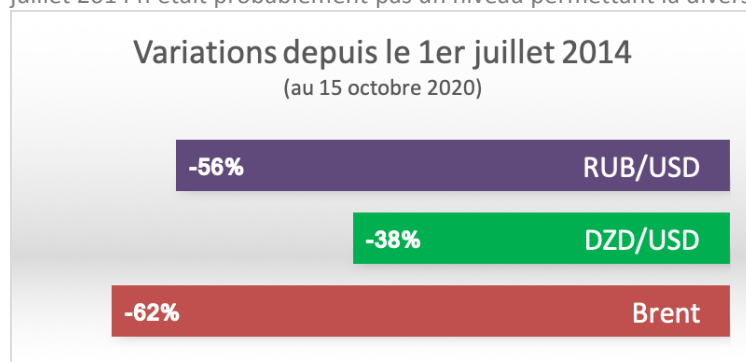
Mais ceci est inéluctable, et retarder l'ajustement ne fera que rendre le choc plus brutal. D'autre part, les tentatives de réduire les importations avec des mesures administratives et quotas/licences ou équivalents arrivent au même effet : elles renchérissent les produits pour le consommateur final. Sauf qu'elles le font de manière discriminatoire et non transparente. Elles diminuent la concurrence et elles créent des rentes de situation.

9. L'approche la plus raisonnable, c'est de concentrer nos efforts non pas à chercher des recettes qui n'existent pas pour éviter une dépréciation inéluctable, mais consacrer notre énergie à :
 - travailler à diminuer l'impact de l'inéluctable dépréciation sur les plus démunis d'entre nous⁴ par des transferts monétaires ;
 - lever les autres entraves administratives à la compétitivité des entreprises algériennes (la surévaluation du dinar étant notamment la première entrave).

CARE-Octobre 2020

Notes

Note 1 : Depuis le 1 juillet 2014, le prix du baril de Brent a baissé de 62% alors que le dinar n'a été déprécié que de 38%. A titre d'exemple, la Russie dont les exportations dépendent moins des hydrocarbures que nous (part des hydrocarbures dans les exportations russes : 55,6% en 2019) a déprécié sa monnaie de 56% durant cette période. Cela ne veut pas dire qu'une dépréciation de 62% par rapport au niveau de juillet 2014 serait adéquate. En effet, en sus de l'effet prix, les quantités d'hydrocarbures exportés s'érodent d'année en année. D'autre part, le niveau du dinar d'avant juillet 2014 n'était probablement pas un niveau permettant la diversification de l'économie.



Note 2 : A cet effet Care a publié en Septembre 2020 « *Quel dispositif fiscal pour permettre la diversification de notre économie ?* », disponible sur le site www.care.dz

Note 3 : Voir la publication complète de CARE « DEVALUATION DU DINAR : SORTIR DU TABOU POUR ENGAGER LA DIVERSIFICATION ECONOMIQUE » pour les hypothèses et méthodologie de cette estimation.

Note 4 : A ce sujet, voir la publication de NABNI : « Rapport NABNI sur la Réforme des subventions et compensation des pertes de pouvoir d'achat » disponible sur le site : www.nabni.org. Cette publication propose deux alternatives rapides à mettre en œuvre et plus larges dans leur couverture que les modèles qui reposent par un ciblage par l'administration qui sont importés de pays beaucoup plus inégalitaires que le nôtre, et où les transferts sociaux ne bénéficient qu'à une frange limitée de la population. Les récentes publications de CARE sur le Revenu Covid proposent de la même manière des méthodes et modalités de transferts monétaires qui permettent une mise en œuvre rapide et assurent une large couverture.

Dévaluation du dinar : sortir du tabou pour engager la diversification économique

CARE, 20 Octobre 2020

SOMMAIRE

1. QUELQUES GENERALITES
2. LA POLITIQUE DE CHANGE DE LA BA NE PROTEGE PAS LA BALANCE DES PAIEMENTS
3. POUR REDUIRE LES IMPORTATIONS, LA DEVALUATION EST UN OUTIL PLUS EFFICACE QUE LES RESTRICTIONS ADMINISTRATIVES AU COMMERCE
4. POURQUOI CET ENTETEMENT A MAINTENIR UN DINAR SUREVALUE ?
5. LA DEVALUATION EST UNE SOLUTION POTENTIELLE A DE NOMBREUSES CONTRAINTES QUE VIT ACTUELLEMENT L'ECONOMIE ALGERIENNE
6. LA DEVALUATION EST INEVITABLE, LE PROBLEME C'EST D'AMENAGER LES CONDITIONS DE SON APPLICABILITE EFFECTIVE
7. CONCLUSION : QUATRE QUESTIONS EN SUSPENS

1- Quelques généralités.

1.1- Il est bien connu que le taux de change est l'instrument le plus approprié et le plus communément utilisé par tous les pays du monde pour réguler leurs échanges économiques et commerciaux avec le reste du monde.

Dans les grands pays développés, cette régulation s'opère depuis longtemps à travers des marchés des changes solidement structurés, dans lesquels la fixation du taux de change pratiqué s'opère comme le résultat d'un équilibre entre offreurs et demandeurs de chacune des monnaies nationales concernées. C'est sur ces marchés que les banques centrales interviennent, chaque fois qu'elles l'estiment nécessaire pour stabiliser le taux à une valeur cible ou pour le maintenir dans une fourchette compatible avec les objectifs de politique économique et/ou commerciale qu'elles poursuivent.

1.2- Dans les pays en développement, l'étroitesse des économies internes et les limites que leur impose généralement la faible diversification de leurs ressources d'exportation les ont pendant longtemps poussés à adopter des systèmes de taux de change fixes, qui vont de pair avec des restrictions plus ou moins sévères appliquées aux échanges internationaux de biens et de services. Le mouvement de libéralisation générale des marchés, au cours des années 1980 et 1990, a amené nombre d'entre eux à adapter en conséquence leur politique de change et à laisser flotter leur monnaie nationale, tout en gardant un contrôle rapproché sur les mouvements de capitaux.

1.3- L'Algérie a elle-même connu cette évolution puisqu'à la faveur de la libéralisation de son système d'échanges extérieurs au cours années 1990, elle a abandonné son régime de parité fixe pour le faire évoluer vers un régime dit de flottement dirigé, censé prendre en compte la performance réelle des échanges extérieurs du pays, tout en gardant un contrôle strict sur la fixation du taux de change du dinar.

1.4- Dans une note publiée en Août 2018, la Banque centrale a pris soin de publier une note détaillée dans laquelle elle a rappelé les principes guidant la politique de change qu'elle poursuivait, une politique « *...qui permet de favoriser, simultanément, une croissance non inflationniste (équilibre interne) et un compte courant de la balance des paiements soutenable à long terme (équilibre externe)* »¹.

1.5- Exprimés en termes plus simples, il s'agit pour elle de **contenir les tensions inflationnistes sur le marché interne, tout en s'assurant de l'indispensable équilibre des relations d'échanges économiques et commerciaux avec le reste du monde.**

2- La politique de change de la BA ne protège pas la balance des paiements

2.1- Notre propos, ici, n'est pas de discuter de la pertinence du régime de change, mais de simplement examiner dans quelle mesure les principes affichés par la Banque centrale et censés présider à la gestion concrète du taux de change se sont traduits dans la réalité, dans la situation de crise sévère que connaît l'économie algérienne depuis l'année 2014.

2.2- De ce point de vue, et comme le montre parfaitement le tableau ci-dessous, on observe que si l'objectif de stabilité du niveau des prix a été parfaitement réalisé, il n'en aura rien été en revanche pour celui consistant à maintenir, sinon à préserver à l'équilibre de la balance des paiements.

¹ Cf. Note intitulée « Régime de change, conduite de la politique de change et évolution du taux de change du dinar 2000-2018 », Banque d'Algérie, Août 2018

Inflation & Compte Courant de la Balance des Paiements, Evolution 2013-2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Solde Compte Courant Balance Paiements (Mds DA)	1,2	-9,3	-27,3	-26,2	-22,1	-16,7	-17,6
Taux d'inflation (%)	3,25	2,92	4,78	6,40	5,59	4,27	1,95

Source : Ministère des Finances & ONS

2.3-Le constat ainsi établi est le suivant : les autorités économiques algériennes ont privilégié la recherche de la stabilité des prix au détriment de l'équilibre des relations économiques et commerciales avec le reste du monde. Autrement dit, elles ont choisi de garder un dinar surévalué, évitant de renchérir ainsi le coût des importations et le niveau des prix internes, mais acceptant du même coup de laisser dériver le déficit des échanges extérieurs.

La surévaluation du dinar est bel et bien un choix de politique économique des autorités algériennes.

3- Pour réduire les importations, la dévaluation est un outil plus efficace que les restrictions administratives au commerce

Pour faire face à la baisse sensible des recettes d'exportation et au déficit structurel important de la balance des paiements, à partir de l'année 2014, la Banque d'Algérie avait opté, dans un premier mouvement, pour un ajustement conséquent du taux de change du dinar.

Pour des raisons non expliquées, cette politique a été abandonnée au cours de l'année 2016, année au cours de laquelle le prix moyen du baril exporté était descendu à son plus bas niveau et où le déficit de la balance des paiements avoisinait le montant total des exportations du pays. Pour tenter malgré tout de réduire les flux d'importation de marchandises, elles ont pris la décision de recourir à toutes sortes de restrictions administratives :

- d'abord, un système de licences applicables à toute une liste de produits, système auquel elles vont renoncer, sans évaluation précise, après une année de mise en œuvre ;
- recours, ensuite à toute une panoplie de droits de douane élevés pour une liste de près d'un millier de produits considérés comme non prioritaires ou luxueux ;
- mise en place de taxes particulières applicables aux importations (taxe de solidarité ; taxes de domiciliation ; etc.) qui ont un effet équivalent à des droits de douane.

Quel impact ces restrictions administratives ont-elles eu en termes de réduction des importations ?

Evolution comparée des importations et du taux de change du dinar

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Evolution Importations de Marchandises	6,5%	-11,7%	-8,9%	-2,2%	0,6%	-10,0%
Evolution Taux de Change du Dinar	-1,5%	-25,0%	-8,7%	-1,4%	-5,1%	-2,4%

Source : Calculs à partir de données MF

Le tableau ci-dessus montre clairement que les ajustements significatifs du taux de change opérés en 2015 et sur une partie de l'année 2016 ont contribué à faire baisser effectivement la facture des importations.

En revanche, le système des restrictions administratives mis en place sous ses différentes formes à partir de l'année 2017 n'aura eu qu'un impact tout à fait limité, en dépit des moyens importants mobilisés pour son application.

Dans les faits, il s'agit là d'une mise en évidence d'un principe économique largement et depuis longtemps admis à travers l'ensemble des pays du monde, à savoir que le taux de change est l'instrument par excellence pour la régulation des échanges commerciaux internationaux.

4- Pourquoi cet entêtement à maintenir un dinar surévalué ?

Dès lors que la régulation par les mesures administratives ne permet pas de limiter effectivement les flux d'importation, comment expliquer que les autorités économiques algériennes y recourent tout de même et les préfèrent manifestement à l'outil de la dévaluation, pourtant plus simple et plus efficace ? Les raisons expliquant ce choix surprenant n'ont jamais été exposées, mais on peut en avancer qui sont suggérées implicitement par ailleurs :

4.1- la dévaluation déprimerait la croissance

La première des raisons qui quelquefois avancée, de manière plus ou moins ouverte, serait qu'une dévaluation du dinar aurait pour effet immédiat de ralentir le processus de croissance.

Il est vrai que la dévaluation renchérit le coût des inputs importés par les entreprises et, à ce titre, elle peut restreindre la taille de leur marché et handicaper leur compétitivité. Cette crainte est particulièrement justifiée dans le cas des activités faiblement intégrées et dont les intrants proviennent en grande partie des marchés extérieurs.

Même si la dévaluation peut s'analyser aussi comme un puissant incitatif à mieux intégrer ces mêmes activités et à développer la production locale de leurs intrants aujourd'hui importés, il reste que l'argument peut néanmoins être entendu.

Mais alors, qu'en est-il dans la réalité ?

Le tableau ci-dessous permet, de ce point de vue, de mettre en exergue quelques constats tout à fait éclairants :

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Taux de change USD/DA	80,56	100,46	109,47	110,93	116,62	119,36
Taux de croissance	3,8%	3,7%	3,2%	1,3%	1,4%	0,8%
Taux de chômage	10,6%	11,2%	10,5%	11,7%	11,7%	11,4%
Croît démographique	2,1%	2,2%	2,2%	2,2%	2,1%	2,0%

Source : MF & ONS

(i)- on relève d'abord que la dévaluation sensible opérée en 2015 et 2016 n'a pas eu d'effet négatif sur le taux de croissance. Bien au contraire, l'effort de stabilisation du taux de change du dinar est accompagné d'un recul de la croissance de l'économie algérienne ;

(ii)- le taux de croissance au cours des trois dernières années est inférieur au taux de la croissance démographique ;

(iii)- la politique suivie n'a pas eu d'effet sensible sur le taux de chômage et ne répond pas vraiment à la préoccupation de paix sociale des autorités économiques algérienne.

(iv)- le plus préoccupant, c'est que le refus de dévaluer de manière franche et ouverte la monnaie nationale n'a pas empêché la dérive lente mais irrépessible de la valeur du dinar, ce qui, en bout de course, finit par peser négativement sur la performance des entreprises, sans perspective de stabilisation et de relance efficace de la croissance économique.

Ainsi, on ne peut pas considérer que la protection de la croissance économique soit un argument valide pour justifier l'entêtement à ne pas dévaluer la monnaie nationale.

4.2- la dévaluation du dinar accroîtrait la demande de subventions et par là-même la pression sur la dépense budgétaire

L'Algérie consacre actuellement une part importante de son budget de fonctionnement au financement des subventions destinées à soutenir le prix interne de produits de large consommation. Ces produits étant pour une bonne part importés, une dévaluation renchérit leur prix de revient au consommateur et, par là-même, la facture des subventions nécessaires pour stabiliser leur prix.

Une telle situation est problématique dans la mesure où, depuis quelques années, les autorités reconnaissent elles-mêmes le poids de plus en plus insoutenable des subventions pour des finances publiques qui enregistrent un déficit élevé au cours des six dernières années.

Si cette argumentation est correcte à première vue, elle n'en reste pas discutable pour trois raisons essentielles :

(i)- d'une part, et d'un strict point de vue comptable, si la dévaluation contribue à creuser la facture des subventions, ce surcroît potentiel de dépenses budgétaires est largement couvert par l'augmentation des recettes de la fiscalité pétrolière ;

(ii)- d'autre part, l'impact économique résultant d'une dévaluation du dinar est une raison de plus pour les autorités d'avoir à engager effectivement la réforme du système des subventions ;

(iii)- enfin, il ne faut pas perdre de vue que le cœur des problèmes soulevés par cette question des subventions des produits alimentaires de large consommation tient au fait qu'ils sont aujourd'hui importés alors qu'ils pourraient, pour une large part tout au moins, être produits localement. Notre pays est l'un des très rares à subventionner l'importation de produits alimentaires, là où le reste du monde subventionne ses productions agricoles locales. La dévaluation du dinar est à analyser à ce titre comme une incitation économique à renforcer la production locale de biens aussi essentiels.

4.3- la dévaluation du dinar bouscule les rigidités du système des prix au sein de l'économie algérienne

Il s'agit là de l'argument sans doute le plus décisif pour expliquer les réticences à adapter de manière régulière la fixation du taux de change du dinar aux réalités et contraintes auxquelles font face les échanges économiques extérieurs de l'Algérie. Il faut rappeler que si la loi algérienne admet comme un principe général celui de la liberté de fixation des prix, en revanche elle aménage

une série d'exceptions applicables à de nombreux biens et services pour lesquels les prix sont réglementés.

En plus des produits directement subventionnés par l'Etat (produits céréaliers ; laits ; électricité et gaz), la liste de ces produits à prix réglementés² est très étendue et concerne notamment : les huiles alimentaires ; les semences de pomme de terre ; les produits pharmaceutiques ; les actes médicaux ; les transports par autocar ; les tarifs de taxis ; les transports ferroviaires ; les loyers des logements sociaux ; l'eau potable ; l'eau industrielle ; l'eau à usage agricole ; l'eau d'assainissement ; les cahiers scolaires ; les livres et manuels scolaires ; etc.

Aux yeux des autorités, la dévaluation de la monnaie nationale, à fortiori quand celle-ci doit répondre à des déficits de grande ampleur de la balance des paiements, est de nature à perturber en profondeur le régime des prix applicable à de nombreux produits et dans de nombreux secteurs d'activité. Si l'on ajoute que le poids de l'informel, associé aux déficiences de l'information économique sur les activités industrielles, agricoles ou de services, ne permettent pas aux autorités de mesurer au préalable et avec précision l'impact effectif d'une dévaluation, alors on comprend aisément leur option en faveur de la stabilité immédiate des prix au détriment des risques liés à la détérioration à terme de la balance des paiements.

4.4- La dévaluation du dinar ne serait d'aucune utilité pour stimuler l'exportation

Les responsables économiques algériens rappellent souvent, à juste titre du reste, que la fonction classique d'une opération de dévaluation, c'est non seulement de réduire les flux d'importation, mais également de stimuler l'exportation. Or, soulignent-ils, une des caractéristiques du système des échanges extérieurs de l'Algérie, c'est la forte rigidité de l'offre à l'exportation qui annihile de fait l'avantage financier et l'incitation censés être apportés aux exportateurs par une dévaluation du dinar.

Dans un tel contexte, l'objectif consistant à rétablir l'équilibre de la balance des paiements n'est tributaire, pour une très large part, de la seule réduction des importations de biens et de services. Aussi, au regard des autorités algériennes, un tel résultat peut être obtenu autrement que par la dévaluation, à savoir par des mesures de restrictions de toutes sortes (quotas ; licences ; droits de douane spécifiques ; taxes diverses ; réductions autoritaires des programmes d'importation des entreprises publiques, etc.) appliquées directement sur les transactions réalisées par les entreprises avec leurs partenaires dans le reste du monde.

Cette politique, qui est activement mise en œuvre sur le terrain depuis près de cinq années, présente néanmoins trois défauts majeurs :

- en premier lieu, on voit bien qu'elle fait appel à une panoplie interminable de mesures administratives complexes, souvent improvisées, peu évidentes à comprendre et, surtout, imprévisibles pour tous les acteurs en charge de les appliquer. Cette situation aboutit à créer un environnement incertain fait d'une multitude de mesures légales et réglementaires dont ni les administrations qui les mettent en place ni les entreprises en charge de les appliquer ne saisissent vraiment la finalité économique ;

- en second lieu, on voit bien que cette politique qui épuise l'énergie de tous les acteurs publics et privés est inefficace et n'atteint pas vraiment les résultats qu'elle est censée rechercher : le niveau des déficits de la balance des paiements, variant de 10 à 16% du PIB, ne baisse pas et devient chaque année de plus en plus inquiétant et de plus en plus difficile à maîtriser ;

² Cf. Décret 95-119 du 26 avril 1995 portant classification des biens et services soumis au régime des prix réglementés (JO N° 25, 1995)

- enfin, la vision qui se dessine implicitement derrière cette politique, c'est celle d'accepter comme un fait accompli que la dépendance extrême de l'exportation d'hydrocarbures est une donnée fatale au sein de l'économie algérienne. S'il est vrai que la diversification des exportations est une tâche de longue haleine, il n'en est pas moins vrai que l'ajustement du taux de change est un stimulant efficace pour développer l'exportation hors hydrocarbures. Il n'y a pas de doute, à ce sujet, qu'une dévaluation du dinar est plus attractive pour les exportateurs que cette batterie incohérente de toutes les mesures de soutien budgétaire à l'exportation mises en place depuis des années et souvent inopérantes sur le terrain³.

5- La dévaluation est une solution potentielle à de nombreuses contraintes que vit actuellement l'économie algérienne

Jusqu'à-là, la perspective qui a été celle des autorités économiques a été focalisée presque exclusivement sur les problèmes qu'une possible dévaluation du dinar serait susceptible de générer à l'échelle de l'économie nationale.

Ce dont il s'agit aujourd'hui, c'est précisément de changer de perspective et d'examiner avec beaucoup plus d'attention les bénéfices potentiels d'une dévaluation du dinar. Dans le contexte de crise financière sévère que traverse notre économie, on peut en envisager cinq catégories d'avantages qui, les uns comme les autres, sont loin d'être négligeables.

5.1- Le premier bénéfice attendu d'une dévaluation est celui du rétablissement progressif des équilibres économiques extérieurs

Il s'agit, à ce titre, de sortir de la situation intenable dans laquelle les politiques publiques adoptées jusque-là n'arrivent pas à contenir l'hémorragie des comptes extérieurs et donnent lieu à une érosion ininterrompue des réserves de change du pays.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PIB (Mds USD)	213,9	166,4	160,0	167,5	173,7	171,3
Solde Balance Courante BP (Mds USD)	-9,3	-27,0	-26,2	-22,1	-16,7	-16,2
Déficit Balance des Paiements/PIB	-4,3%	-16,2%	-16,4%	-13,2%	-9,6%	-9,5%
Réserves de change (Mds USD)	178,9	144,1	114,1	97,3	79,9	62,2
Réserves Change / Mois d'importation	30	28	24	20	17	14

Source : MF & ONS

Comme on peut l'observer au tableau ci-dessus :

- les nombreuses restrictions apportées au commerce d'importation n'arrivent pas à contenir significativement le déficit chronique élevé de la balance des paiements ;

- même si elles restent substantielles à ce stade, les réserves de change continuent de fondre à un rythme rapide ;

- le niveau des réserves permettait de couvrir tout de même 14 mois d'importations en 2019. Ce niveau de couverture peut être considéré comme encore tenable pour deux à trois années, mais la tendance ne manque pas d'inquiéter.

³ A titre d'exemple, le FSPE (Fonds spécial de promotion de l'exportation hors hydrocarbures) renferme en son sein l'équivalent de plus de 300 millions de \$US de montants financiers non utilisés. Des milliers d'opérations d'exportations éligibles au bénéfice de ce Fonds attendent vainement depuis des années les aides qui leur sont légalement promises.

On ne connaît pas, à ce stade, les données chiffrées pour l'année 2020, mais sachant l'impact désastreux de la pandémie du coronavirus sur le marché pétrolier mondial, il y a tout lieu de penser que les comptes extérieurs de l'Algérie continueront à se détériorer en 2020 et 2021.

Le rétablissement de cet équilibre devrait être regardé comme un objectif prioritaire ; une dévaluation du dinar est sans aucun doute l'instrument le plus approprié pour y parvenir.

5.2- La dévaluation du dinar accroît sensiblement les recettes du budget de l'Etat

L'autre bénéfice immédiat d'une dévaluation est lié à l'apport conséquent que cela entraîne en termes de recettes fiscales supplémentaires tout à fait précieuses compte tenu du niveau du déficit du budget de l'Etat.

Les recettes potentielles, à ce titre, sont loin d'être négligeables : en prenant en compte les données figurant dans le projet de la LFC 2020, on peut estimer assez précisément l'impact potentiel d'un point de taux de dévaluation du taux de change du dinar :

(a)- la variation du taux de change se traduit principalement par un impact direct sur le niveau de la fiscalité pétrolière, sur celui de la TVA appliquée aux produits importés et sur celui des recettes douanières.

(b)- Les données, suivant les prévisions de la LFC 2020 (Note MF), se présentent ainsi :

- *Fiscalité pétrolière : 1394,7 Mds de DA*
- *TVA importations : 433,8 Mds de DA*
- *Recettes douanières : 326,4 Mds de DA*
- *Total : 2154,9 Mds de DA*

Ainsi, une variation (dévaluation) de 1% du taux de change USD/DA correspond à un gain en monnaie nationale de 21,55 Mds de DA.

(c)- Un autre impact indirect de la dévaluation est également mesurable en termes de valorisation des réserves de change

- *Le calcul du taux de change moyen pondéré des réserves de change cumulées au cours des années 2001 à fin 2013 (à partir de 2014, celles-ci commencent à décliner), est de 1 USD = 71,733 DA*
- *Les estimations de l'érosion des réserves de change pour l'année 2020 sont de 18 Mds d'USD (passage de 62 à 44 Mds d'USD)*
- *Le taux de change à fin décembre de l'année 2019 était de 1 USD = 119,16 DA.*
- *Sur ces bases, en décaissant 18 Mds d'USD pour couvrir le déficit prévisible de la balance des paiements, la Banque d'Algérie réalise à fin 2019 un gain estimé à 853,7 Mds de DA.*

Toute dévaluation de 1% du taux de change du dinar au cours de l'année 2020 équivaut par ailleurs à un gain supplémentaire de 21,45 Mds de DA pour la Banque d'Algérie.

(d)- la dévaluation améliore également les revenus de la Sonatrach et, par conséquent, les dividendes potentiels qui reviendraient au Trésor public. Ce type de recettes ne peut néanmoins être estimé à ce stade.

Au total, chaque pourcentage de dévaluation de la valeur du dinar procure au Trésor public l'équivalent de 43 Mds de DA. Une dévaluation de 25% de la valeur du dinar conduirait à des

recettes supplémentaires de 1075 Mds de DA, soit l'équivalent de 54% du déficit budgétaire inscrit dans la Loi de Finances Complémentaire pour l'année 2020.

5.3- Mettre un terme à la gestion bureaucratique du commerce extérieur

L'avantage le plus visible d'une dévaluation, c'est qu'elle permettra aux autorités publiques de renoncer à toute cette batterie de restrictions administratives qu'elles ont accumulées au fur et à mesure depuis l'année 2016 et de revenir à une liberté des transactions extérieures dont il faut le rappeler qu'elle est bel et bien consignée dans la législation algérienne régissant le commerce extérieur⁴.

Ainsi, outre l'indispensable retour au respect des normes édictées par la loi, on notera que la dévaluation autorise le retour à une gestion plus saine des échanges extérieurs ; en effet :

- le retour au libre commerce restitue aux entreprises un champ de décision qui favorise leur croissance et leur développement ;
- le commerce libre met fin aux nombreuses incohérences qui accompagnent inévitablement la régulation autoritaire des transactions commerciales avec l'extérieur. Celle-ci, qui met l'accent sur une liste réduite de quelques produits spécifiques pesant lourdement dans les échanges, crée des distorsions nombreuses que l'approche administrative ne permet pas d'appréhender⁵ ;
- la surévaluation implicite du dinar crée indirectement un environnement plus propice à la corruption, comme on l'a vu avec les irrégularités aujourd'hui mises à jour quant à la gestion des importations de kits pour l'industrie automobile. Par ailleurs, au moment où les autorités dénoncent les méfaits de la surfacturation des importations, il est évident que, plutôt que de mobiliser l'appareil douanier et l'institution judiciaire, la dévaluation est la solution la plus simple et la plus radicale pour y mettre un terme.

5.4- Jeter les bases d'une politique commerciale extérieure cohérente et efficace

Comme tous les pays à travers le monde, l'Algérie est amenée à s'engager dans des accords commerciaux bilatéraux ou régionaux. C'est le cas aujourd'hui avec des pays comme la Tunisie, la Mauritanie ou la Jordanie (accords bilatéraux), ou avec l'Union européenne et les pays membres de la zone arabe de libre échange (accords régionaux).

On ne dispose pas d'un bilan officiel et public de la mise en œuvre de tous ces accords, mais il est manifeste que, à contrario des différents partenaires, l'Algérie n'en tire pas réellement le bénéfice commercial qu'elle pourrait en attendre, ce qui explique son peu d'attachement au respect plein et entier de leurs dispositions.

Il est vrai que la raison principale de cette inefficacité de la politique extérieure est liée à la faible diversification de nos exportations, mais on peut remarquer que cette contrainte était connue au moment de la signature de ces accords. On peut toutefois observer aussi qu'il est tout à fait

⁴Suivant l'article 2 de l'ordonnance 03-04 régissant les opérations de commerce extérieur : « Les opérations d'importation et d'exportation de produits se réalisent librement. Sont exclues du champ d'application de la présente ordonnance les opérations d'importation et d'exportation des produits portant atteinte à la sécurité, à l'ordre public et à la morale ».

⁵A titre d'exemple, alors que les importations de produits pharmaceutiques sont étroitement encadrées, celles des tabacs, un poison mortel reconnu comme la cause de nombreuses maladies, n'est soumis à aucune restriction. De même, les restrictions appliquées aux importations d'intrants de nombreuses entreprises sont causes de dommages causés à la production locale que rien ne permet d'estimer.

incohérent de s'engager dans des accords consistant à réduire les droits de douane applicables aux échanges commerciaux avec un partenaire quelconque, tout en continuant à pratiquer une surévaluation de la monnaie nationale qui revient à conférer un avantage financier supplémentaire au partenaire sur notre propre marché.

Sans une dévaluation conséquente et un rétablissement d'une parité du dinar qui protège réellement la production locale, aucun accord commercial préférentiel ne saurait être viable. L'Algérie, qui est censée se préparer à l'entrée en vigueur prochaine de l'accord sur la zone de libre échange africaine, ne peut éviter de procéder à une dévaluation substantielle de sa monnaie si elle veut réellement en tirer bénéfice⁶. La même remarque vaut par ailleurs pour le projet de l'accession à l'Organisation mondiale du commerce dont les négociations piétinent depuis plus de vingt cinq années.

Enfin, pour une économie qui veut se donner comme objectif de promouvoir ses exportations, il paraît absurde de maintenir une monnaie nationale surévaluée. En général, dans une telle situation, la politique à suivre devrait consister plutôt à sous-évaluer la parité de la monnaie plutôt qu'à la surévaluer. Par ailleurs et dans le contexte actuel de détresse budgétaire, la dévaluation présente comme avantage de suppléer efficacement aux limites des soutiens financiers que l'Etat s'est engagé aux exportateurs, en attendant par ailleurs que soient levées les autres contraintes bureaucratiques qui entravent l'acte d'exportation.

5.5- Stopper le glissement incontrôlé du taux de change pour relancer l'investissement

En dépit de l'option clairement retenue en faveur de la stabilité des prix et au détriment de l'équilibre des comptes extérieurs du pays, les autorités algériennes ont sans doute réussi à ralentir le mouvement de dévaluation de la valeur externe du dinar, mais elles n'ont pas vraiment réussi à la contenir.

Cette dérive du taux de change de la monnaie nationale se poursuit très visiblement au cours de cette année 2020 et est appelée à se poursuivre encore au cours des années qui viennent, tant que ne seront pas effectivement engagées les réformes profondes de tout un ensemble de politiques publiques consacrées à la gestion des échanges extérieurs, du budget de l'Etat, du système des subventions, des entreprises publiques, etc.

La raison principale de cette dérive tient, pour l'essentiel, dans la contradiction entre, d'un côté, le maintien de déficits publics importants et sur longue période, financés par la création monétaire et qui alimentent une forte demande de devises, et de l'autre, la répression de cette même demande de devises par des restrictions administratives de toutes sortes (obstacles au commerce ; mesures douanières ; taxes diverses ; etc.).

La même contradiction est observable entre, d'une part, la volonté affichée de réduire le déficit de la balance des paiements et, d'autre part, le besoin irrépensible de faire usage des réserves de change pour les convertir en ressources budgétaires indispensables, via les dividendes de la Banque centrale.

Dans un tel contexte, il en résulte que tous les analystes et tous les entrepreneurs, nationaux comme étrangers, anticipent une importante dévaluation à leurs yeux inéluctable et inévitable, au cours des prochaines années (sinon des prochains mois) et sont amenés, par voie de conséquence, à éviter de prendre des risques inutiles et à retarder leurs décisions d'investissement.

⁶ Les autorités commerciales algériennes mettent en avant le potentiel d'exportation vers les marchés africains, mais elles semblent négliger le fait qu'en tant qu'une des économies les plus riches et les plus solvables du continent, elle constitue la destination privilégiée pour les politiques d'exportation de nombreux pays africains.

Il y a donc toutes les raisons de penser qu'aucun plan de relance, si volontariste, nécessaire et justifié soit-il, n'aboutira aux résultats espérés, s'il n'est accompagné à la base par un ajustement conséquent de la valeur actuelle du dinar algérien.

6- La dévaluation est inévitable, le problème c'est d'aménager les conditions de son applicabilité effective

Toute l'argumentation développée dans la présente réflexion amène à penser que la dévaluation est non seulement une option économiquement et financièrement avantageuse, mais aussi qu'elle ne pourra pas être évitée au vu de l'état de détérioration des comptes extérieurs.

6.1- la dévaluation du dinar n'est pas qu'une question technique

Cela étant dit, il faut garder à l'esprit que si, à la base, la décision de dévaluer la monnaie nationale se présente sous un aspect technique simple et fonctionnel, ses implications sont d'une complexité immense et affectent l'intégralité du champ économique et social du pays. Ses effets immédiats ne concernent pas, en effet, que le champ des flux d'importation ou d'exportation de biens et de services, ils s'étendent tout autant à l'organisation du système économique interne, aux programmes de développement des entreprises et à leur compétitivité, au système des prix internes et au pouvoir d'achat du citoyen, aux relations économiques et commerciales avec les pays partenaires à travers le monde, etc.

Cette complexité est amplifiée par le poids intrinsèque (et dans le cas algérien tout à fait démesuré), des hydrocarbures dans la composition des exportations du pays. Les fluctuations du prix du pétrole sur le marché international sont telles qu'il serait hasardeux de vouloir y indexer le taux de change de la monnaie nationale, comme la logique économique pourrait le suggérer. Dès lors, il paraît logique que la politique de flottement dirigé du taux de change du dinar, en stérilisant partiellement les effets indésirables résultant des fluctuations erratiques de la valeur des exportations, cherche à stabiliser autant que possible les prix sur le marché interne. Mais si la tentation politique consistant à rechercher l'apaisement du climat social est tout à fait louable, elle peut devenir économiquement risquée quand elle se fait au détriment d'un déséquilibre excessif des comptes extérieurs sur une trop longue période.

C'est le cas actuellement vécu par l'économie algérienne : le risque, en l'occurrence, tient au fait que le retour à l'équilibre passera par une dévaluation de grande ampleur dont les impacts économiques et sociaux seront, dans tous les cas de figure, extrêmement difficiles à amortir. L'ajustement du taux de change n'est pas qu'une question technique et c'est pourquoi il paraît recommandé que les ressorts du mécanisme de flottement dirigé qui régulent la fixation du taux de change du dinar algérien soient sérieusement audités.

6.2-le recours massif à la planche à billet a aggravé la surévaluation du dinar

Par ailleurs, il faut relever la tentative intéressante consistant à neutraliser l'ampleur extrême de ces fluctuations, via la création d'un fonds de régulation des recettes⁷, mais qui n'a pas résisté longtemps face aux pressions politiques en vue d'accroître la dépense publique. Malgré cela, les excédents cumulés jusqu'en 2014, restaient importants (5 563 Mds de DA à fin décembre 2013, soit l'équivalent de deux années pleines de recettes de la fiscalité pétrolière) et ont permis de couvrir jusqu'en 2017 les déficits du Trésor.

⁷ Le FRR, institué par la loi des finances en 2000, est un compte spécial du Trésor qui avait comme objet d'écumer le surplus de recettes fiscales en période de prix élevés des hydrocarbures, pour les utiliser en période de prix bas. La question, soulevée en 2010, de savoir s'il fallait le transformer en Fonds souverain permettant une gestion active des surplus cumulés, n'a pas eu de suites et fut rapidement abandonnée.

Et faute d'avoir utilisé cette période de trois années pour ébaucher une réforme quelconque, elle a au contraire donné lieu abouti à un gigantesque recours au financement monétaire des besoins du Trésor, dont le seul effet est celui d'exacerber encore davantage l'écart de surévaluation du dinar. Aujourd'hui, l'écart à combler pour réellement stabiliser la parité du dinar, même s'il est difficile à estimer de manière précise, est sans aucun doute nettement plus important que les ajustements cycliques qui sont opérés au cours des derniers mois par la Banque d'Algérie.

6.3- En conclusion : quatre questions en suspens

Aujourd'hui, et en dehors de l'hypothèse hautement improbable d'un rebond puissant et spectaculaire des prix du pétrole sur le marché international, il semble bien le déficit de la balance des paiements, et avec lui l'érosion des réserves de change et le déficit du budget vont se poursuivre au cours des prochaines années.

Une dévaluation sensible de la monnaie nationale sera donc inévitable, à terme plus ou moins rapproché. Les seules questions qui restent en suspens touchent aux conditions et modalités de sa mise en œuvre. Elles sont de quatre ordres :

(i)-première question : la dévaluation interviendra t- elle dans les prochains mois ou faudra t-il attendre une aggravation de la situation des comptes publics internes et externes ?

Au rythme actuel d'érosion des réserves de change, celles-ci seraient totalement asséchées au bout des trois années à venir, rendant alors obligatoire et incontournable un ajustement drastique des comptes publics aux conséquences sans doute plus sévères que celui opéré au cours des années 1990, sous contrainte extérieure.

(ii) deuxième question : Faudra t-il opérer une dévaluation brutale et importante dans l'immédiat, ou serait-il plus recommandé de procéder par étapes pour amortir graduellement ses impacts délétères ?

Dans le premier cas, l'avantage à rechercher serait celui d'un rétablissement à court terme des équilibres du budget et de la balance des paiements et une stabilisation rapide de la situation économique. Il s'agira aussi de prévenir des anticipations malvenues à la baisse de la parité du dinar qui peuvent être handicapantes pour le succès de la relance économique. Une dévaluation par étapes progressives aidera en revanche à mieux appréhender les impacts douloureux sur le marché interne, qu'il s'agisse de la santé des entreprises, du marché de l'emploi, du pouvoir d'achat des citoyens, etc.

(iii)- troisième question, liée au contenu du plan opérationnel qui devra accompagner nécessairement toute opération de dévaluation de la monnaie nationale.

La dévaluation est à analyser comme la décision de politique économique sans doute la plus complexe et la plus lourde que les autorités économiques vont devoir assumer au cours des prochains mois ou des prochaines années. Cette décision pourra être plus ou moins retardée, mais il arrivera un moment où elle sera incontournable. Pour notre pays et pour notre économie, le grand défi consistera, alors, à savoir comment en amortir aussi efficacement que possible les impacts douloureux mais inévitables sur le pouvoir d'achat du citoyen, sur la santé des entreprises et sur le marché de l'emploi.

(iv)- enfin, quatrième question : elle concerne l'amplitude de la dévaluation.

Il est difficile à priori d'en apprécier de manière précise et correcte le niveau, plusieurs types d'informations essentielles étant aujourd'hui non divulguées par les autorités compétentes⁸.

Ce qu'on peut dire à ce stade, c'est qu'une telle mesure, pour être efficace, devrait être d'une grande ampleur. Plusieurs raisons poussent en ce sens, parmi lesquelles on peut citer notamment :

- la nécessité de stopper le processus actuel de dévaluation silencieuse, stérile, « à reculons », telle que conduite jusque-là sans produire de résultat positif. Le taux de change du dinar aura été dévalué de plus de 50% depuis 2014 sans que cela ait contribué à mettre un terme au déficit de la balance des paiements ou à stimuler la croissance. Aussi, une dévaluation n'aura de sens et ne sera efficace que si elle est franchement assumée comme le prélude à la mise en œuvre d'un programme de réformes substantielles de notre système économique ;

- les réserves de change restent encore à un niveau acceptable à ce stade, mais l'absence de perspective claire quant à l'arrêt du processus rapide et continu de leur érosion, délivre un message inquiétant quant à l'immobilisme qui frappe la gouvernance économique de notre pays ;

- la nécessité de donner un signal clair et sans nuances quant au passage à l'acte en matière d'engagement du programme des réformes de notre système économique⁹ ;

- le besoin de commencer à résorber le déficit insoutenable des finances publiques ;

- la nécessité de stabiliser le cadre global de la gestion de l'économie algérienne, de sorte à lever les réticences actuelles des investisseurs et à relancer durablement la croissance économique.

Pour toutes les raisons évoquées ci-dessus, et sous réserve d'informations qui ne nous sont pas accessibles, c'est un taux de dévaluation à hauteur de 40 à 50% qui serait requis.

CARE – Octobre 2020

⁸ L'article 30 de la loi sur la monnaie et le crédit fait obligation à la Banque centrale de publier « un rapport annuel sur l'évolution économique et monétaire du pays qui contient notamment les éléments nécessaires à une bonne compréhension de la politique monétaire ». Le dernier rapport rendu public à ce titre date de l'année 2017.

⁹ Rappelons les dispositions du Décret exécutif n°18-86 du 5 mars 2018 portant mécanisme de suivi des mesures et réformes structurelles dans le cadre de la mise en œuvre du financement non conventionnel (JO N° 15 – Année 2018). Ce dernier prévoyait la mise en œuvre d'un train impressionnant de réformes structurelles, mais à ce jour celles-ci ne sont pas mises en œuvre.