

# LE PROJET DE LOI DE FINANCES COMPLEMENTAIRE 2020 : ENTRE L'URGENCE DES REFORMES ET LE POIDS DES DEFICITS

NOTE PREPAREE POUR LE COMPTE DE

## CARE – Cercle d'Action et de Réflexion autour de l'Entreprise

Par Mouloud HEDIR

MAI 2019

### Sommaire (page)

- 1- Deux remarques préliminaires (2)
- 2- Trois chocs économiques violents, en cette année 2020 (2)
- 3- Des marges de manœuvre budgétaires largement entamées (4)
- 4- L'extrême complexité de l'équation budgétaire (4)
  - 4.1- Insuffisances de l'information budgétaire (4)
  - 4.2- Un budget 2020 fortement contraint (5)
  - 4.3- Des recettes budgétaires en baisse de 14% par rapport à la LF initiale (5)
  - 4.4- Des dépenses budgétaires maintenues pour préserver la croissance (6)
  - 4.5- L'oubli des conséquences économiques de la crise sanitaire (6)
- 5- Un déficit budgétaire incontrôlable ? (7)
  - 5.1- Banalisation du déficit budgétaire (7)
  - 5.2- Un déficit du budget qui se creuse d'année en année (8)
  - 5.3- La gestion des déficits budgétaires, une équation redoutable (9)
- 6- Les options du budget 2020 : gérer le déficit ou engager enfin des réformes économiques ? (9)
  - 6.1- Des choix budgétaires fortement contraints (10)
  - 6.2- Des réformes programmées depuis 2017, mais toujours pas sérieusement engagées (11)
  - 6.3- Les réformes introduites par le PLFC : une approche encore timide (12)
    - 6.3.1- Augmentation du prix des carburants et rationalisation des subventions (12)
    - 6.3.2- La révision de la législation sur les IDE (14)
      - (i)- Rassurer les investisseurs étrangers (14)
      - (ii)- le secteur stratégique, notion mal définie (14)
      - (iii)- Réguler l'IDE, un travail de longue haleine (15)
    - 6.3.4- la taxation excessive des importations de services, ou les limites de la volonté réformatrice du PLFC (16)
      - (i)- Surtaxe sur l'importation des services (16)
      - (ii)- Impact fiscal de la surtaxe des importations de services (16)
      - (iii)- l'importation des services : gisement fiscal ou outil de la croissance économique ? (17)
      - (iv)- Taxe à l'importation ou IBS, un faux biais (18)
      - (v)- Surtaxe à la domiciliation bancaire (18)
      - vi- Surtaxe des achats de services, un système à démanteler intégralement (18)
- 7- L'enjeu essentiel de la réforme du financement de la croissance économique (19)
  - 7.1- la question sensible des engagements extrabudgétaires de l'Etat (19)
  - 7.2- le phénomène pervers d'éviction des ressources à consacrer au financement de la croissance (20)
    - 7.2.1- l'omnipotence financière du Trésor étouffe l'investissement productif (20)
    - 7.2.2- Pour un marché financier plus ouvert (21)
    - 7.2.3- Financer la croissance économique (21)
- 8- Conclusion (22)

### Résumé

Annoncé depuis plusieurs mois déjà, le projet de loi de finances complémentaire pour 2020 était censé amorcer enfin la promesse de réforme d'une économie exsangue et dont chacun reconnaît qu'elle avait été fortement marquée par les dérives de la gestion des années Bouteflika. A l'évidence, cet exercice particulièrement difficile qui est rendu encore plus complexe par une crise sanitaire tout à fait inédite qui secoue l'économie mondiale et qui, pour l'Algérie, complique singulièrement la grave crise dans laquelle est plongée l'économie nationale. On comprend dès lors que les choix difficiles à opérer dans l'immédiat pour gérer des équilibres budgétaires fortement tendus sans rogner sur une dépense publique qui demeure le moteur principal de la croissance économique. Dans ce contexte fortement troublé, la gestion des effets de la COVID 19 semble avoir été oubliée.

Quant aux réformes de l'organisation économique, dont l'urgence est pourtant reconnue par tous les acteurs, elles ne pouvaient être engagées que de manière timide, faute de préparation suffisante et surtout pour ménager des équilibres sociaux fragiles à l'extrême. Au-delà donc de la gestion des aléas d'une conjoncture étouffante, l'attention devrait aujourd'hui être tournée vers la remise en ordre du système de financement de la croissance économique, jusque-là trop accaparé par un Trésor public omnipotent et par un secteur public économique inefficace.

## **Le PLFC 2020, entre l'urgence de réformer l'économie et le poids des contraintes budgétaires**

La présente note se propose d'analyser le projet de la loi des finances complémentaire qui est soumise depuis quelques jours au vote de l'APN. L'intérêt principal de ce projet de loi, c'est qu'il avait été annoncé depuis plusieurs mois déjà et qu'il était censé amorcer une promesse de réforme pour une économie exsangue et dont chacun reconnaît qu'elle avait été fortement marquée par les dérives de la gestion des années Bouteflika.

Il s'agissait là, à l'évidence, d'un exercice particulièrement difficile qui est rendu encore plus complexe par une crise sanitaire tout à fait inédite qui est venue secouer l'ensemble de l'économie mondiale et qui, pour l'Algérie, complique singulièrement la grave crise dans laquelle était plongée l'économie nationale.

### **1- Deux remarques préliminaires**

**(i)-** En tout premier lieu, il paraît utile d'observer que ce projet de loi a certes été circulé très largement sur les réseaux sociaux et qu'il a fait l'objet de nombreux et larges commentaires dans tous les médias nationaux, après son adoption en conseil des ministres, le 9 mai dernier. C'est pourquoi on s'étonnera qu'il n'ait été publié nulle part de manière officielle et qu'il ne peut être consulté nulle part sur les sites-web institutionnels, qu'il s'agisse de la Présidence de la république, du Premier ministre, de Ministère des finances, de l'APN, etc.

Aussi, et avant même d'entrer dans le détail du contenu de ce projet de loi de finances complémentaire (PLFC), la première recommandation à formuler serait que les autorités publiques qui se plaignent, et très souvent à juste titre, de certaines dérives de l'informel, commencent elles-mêmes par rompre avec cette pratique détestable du passé et qu'elles s'engagent à porter à rendre publics, en faisant usage des moyens de la communication moderne, tous les projets de loi qu'elles déposent au bureau de l'APN, afin de permettre à tous les citoyens d'en prendre connaissance et d'en débattre ouvertement et utilement.

De la même manière, elles franchiraient un grand pas dans le sens de la transparence si, dans le cas de ce PLFC (comme de tous les projets de loi de finances), elles s'avisaient de rendre publique, en même temps que le projet de loi en question, la note de présentation que le Ministère des finances prépare pour l'occasion et dont le contenu n'est finalement affiché qu'une année plus tard sur son site-web officiel.

**(ii)-** Dès sa prise de fonction, le gouvernement avait fait part de son intention de procéder à la préparation d'une loi de finances rectificative. En effet, le Président de la république avait déjà, dès sa prise de fonction, fait part de sa désapprobation quant au contenu de celle qui venait d'être votée juste avant son entrée en fonction.

Idéalement, ce PLFC devait permettre de commencer à jeter, sur le terrain de la gestion économique, les bases d'une nouvelle approche que le gouvernement aurait voulu

inaugurer. Mais dans la pratique, c'est un autre agenda qui va peser de tout son poids et qui va imposer ses réalités, la scène économique aussi bien nationale que mondiale ayant été profondément bouleversée au cours de ce premier semestre de l'année 2020.

## **2- Trois chocs économiques violents, en cette année 2020**

Le gouvernement vient d'adopter le projet de la loi des finances dans un contexte économique extrêmement préoccupant, marqué par trois chocs violents auxquels est confrontée aujourd'hui l'économie nationale :

### **(i)- le choc encore vivace du prix du baril en 2014**

Le premier choc est celui qui a eu lieu depuis l'année 2014, avec la dépression brutale des prix pétroliers mondiaux qui sont passés d'un niveau supérieur à 100 USD/Baril à une moyenne de 50 à 60 USD au cours des cinq dernières années. Aucune réforme économique substantielle n'ayant été entreprise durant cette période, les déficits budgétaires de plus en plus lourds ont été financés d'abord par le recours au FRR puis au financement monétaire (planche à billets) auprès de la Banque centrale. Les effets délétères de ce choc structurel étaient déjà fortement prégnants au début de cette année 2020 et ne sont sans doute pas étrangers aux fortes perturbations qui marquent toujours la scène politique nationale depuis le 22 février 2019 à ce jour.

### **(ii)- l'effondrement pétrolier en début 2020**

Le second choc est celui qui a secoué le marché pétrolier mondial après l'échec de la concertation engagée au sein des principaux pays exportateurs pétroliers, sous l'égide de l'OPEP et avec la participation de la Russie et d'autres pays exportateurs de pétrole, pour corriger les déséquilibres sur le marché nés d'une offre excédentaire portée principalement par l'émergence des pétroles et gaz de schistes américains. Au lieu de la baisse des quantités exportées qui était attendue, cette concertation inaboutie a donné lieu à une guerre des prix déclenchée par l'Arabie saoudite, contribuant ainsi à déstabiliser un marché aux contours déjà fragiles et entraînant une spirale spectaculaire à la baisse des prix. L'ensemble des exportateurs va pâtir de cette déstabilisation du marché et en particulier ceux, à l'image de l'Algérie, pour lesquels le pétrole et le gaz constituent la source quasi-unique de leurs recettes d'exportation.

### **(iii)- le choc de la Covid 19**

Le troisième choc est celui de cette pandémie de la Covid 19 dont l'effet a été de bloquer sévèrement l'activité économique, conduisant à une récession inédite à travers l'ensemble de la planète, avec un recul du PIB mondial que, dans un scénario que d'aucuns considèrent comme optimiste, le FMI évalue à -3% au niveau global, et entre 5 et 10% dans les grands pays développés. En Algérie, selon les prévisions de la LFC 2020, la récession est estimée à un niveau de 2,63%, une prévision encore incertaine, sachant que la pandémie est toujours active et que, selon de nombreux analystes à travers le monde, le retour à la normale et à la reprise complète de l'activité économique prendra plusieurs mois après la levée des mesures de confinement.

Comme on peut aisément le comprendre, la conjonction de ces trois chocs économiques, auquel on peut manquer d'ajouter celui du séisme politique de février 2019 dont les répliques sont toujours vivaces, met à rude épreuve les capacités de résilience de l'économie algérienne.

### **3- Des marges de manœuvre budgétaires largement entamées**

La difficulté, pour les autorités économiques, c'est qu'elles doivent affronter cette crise extrêmement sévère à un moment où les marges de manœuvre à leur disposition se sont très fortement amenuisées.

**(i)-** Alors que l'objectif de diversifier l'économie algérienne figurait, en théorie et depuis toujours, dans leur agenda, les dirigeants qui avaient présidé à ses destinées vingt années durant, n'ont pas su ou pas voulu engager les réformes de structure dont toutes les analyses démontraient pourtant la nécessité. La manne financière dont elles ont pu disposer, quand les prix pétroliers étaient au plus haut, aura surtout servi à décupler des dépenses publiques coûteuses et inefficaces, plutôt qu'à investir dans des projets productifs rentables, en particulier ceux qui étaient proposés par les entreprises du secteur privé.

**(ii)-** Même après le retournement de conjoncture, depuis 2014, le refus de toute forme de changement dans l'orientation et la conduite de la politique économique nationale persistera toujours, les autorités en place optant plutôt pour le siphonage du FRR (Fonds de régulation des recettes) dont les ressources évaluées à 5564 Mds de DA à début 2014, seront complètement consommées à fin 2016. C'est toujours la même attitude qui prévaudra partir de 2017, l'accumulation des déficits au niveau du Trésor public imposant finalement le recours au financement monétaire (planche à billets) à hauteur de 6 556 Mds de DA, soit l'équivalent de 35,3% du PIB.

**(iii)-** En définitive, toutes ces ressources rares ainsi gaspillées pour continuer de prolonger en vain un système rentier et sans avenir vont manquer cruellement, maintenant qu'une crise économique sans précédent secoue la planète entière, mettant en danger des secteurs d'activité entiers, menaçant de fermeture des milliers d'entreprises viables et poussant au chômage des millions de travailleurs.

C'est donc à la lumière de ce contexte très rude qu'il convient de regarder les propositions qui sont contenues dans le PLFC. Ce qui transparait immédiatement, c'est un véritable casse-tête budgétaire auquel les autorités sont tenues de trouver des réponses.

### **4- L'extrême complexité de l'équation budgétaire**

L'objet principal de cette LFC était de revoir en profondeur les conditions de l'équilibre du budget de l'Etat pour cette année 2020.

#### **4.1- Insuffisances de l'information budgétaire**

A un moment où les finances publiques de notre pays sont gravement et durablement détériorées et que la recherche des solutions les plus appropriées et les plus praticables devrait impliquer l'ensemble des acteurs économiques et sociaux, il faut regretter la difficulté

persistante qu'éprouvent trop souvent les autorités économiques algériennes quant à la diffusion de l'information économique<sup>1</sup> et en particulier celle, tout à fait essentielle, des résultats de l'exécution du budget de l'année 2019 écoulée.

Pour cette raison, on se contentera, en vue d'aborder l'analyse des projections de recettes et de dépenses du budget de l'Etat pour cette année 2020, de prendre en compte les évolutions qui ressortent des prévisions affichées dans les lois de finances de l'année 2019, de l'année 2020 puis de celles que le gouvernement a retenues dans le cadre de cette loi de finances rectificative.

#### 4.2- Un budget 2020 fortement contraint

Ces prévisions ont été établies sur les bases suivantes :

- un prix du baril de pétrole à 30 \$US (contre 50 \$US pour la LF 2020) et,
- un recul du PIB à -2,63% (contre +1,8% pour la LF 2020)

Elles sont présentées au tableau 1 ci-dessous :

**Tableau 1 : Prévision Budgétaire - Loi des finances 2019, 2020 & LFC 2020**

(En Milliards de DA)	LF 2019	LF 2020	LFC 2020
<b>Prévision de Recettes du Budget</b>	<b>6 507,9</b>	<b>6 289,7</b>	<b>5 395,5</b>
<b>Fiscalité Ordinaire</b>	3 793,4	4 089,4	4 001,1
<b>Fiscalité Pétrolière</b>	2 714,5	2 200,3	1 394,4
<b>Prévision de Dépenses du Budget</b>	<b>8 557,2</b>	<b>7 823,1</b>	<b>7 327,1</b>
<b>Dépenses de Fonctionnement</b>	4 954,5	4 893,4	4 706,8
<b>Dépenses d'Equipement</b>	3 602,7	2 929,7	2 620,3
<b>Solde Budgétaire</b>	<b>-2 049,3</b>	<b>-1 533,4</b>	<b>-1 931,6</b>
<b>Solde Global du Trésor</b>	<b>1 996,8</b>	<b>2 435,6</b>	<b>2 954,9</b>

Source : MF & Note APS de cadrage économique LFC

Parmi les éléments saillants qui ressortent au premier abord de l'examen de ce tableau, on retiendra notamment :

#### 4.3- Des recettes budgétaires en baisse de 14% par rapport à la LF initiale

- Au plan des recettes, la LFC 2020 ajuste le niveau attendu des recettes de la fiscalité pétrolière, prenant ainsi en ligne de compte les évolutions du marché pétrolier international. On remarquera à ce sujet que les cours catastrophiques observés en Mars et avril 2020 ont commencé à remonter peu à peu, mais faute de reprise rapide de la demande mondiale,

<sup>1</sup> Cette rétention de l'information économique n'est pas toujours systématique et semble varier d'une administration à l'autre. Paradoxalement, alors que l'ONS arrive à publier les comptes économiques du dernier trimestre 2019, le Ministère des finances censure toujours les données (même provisoires) de l'exécution du budget 2019. La Banque d'Algérie, pour sa part, n'a toujours pas rendu public à fin mai 2020 son rapport annuel de l'année 2018.

l'offre de pétrole reste toujours largement excédentaire, ce qui n'augure pas d'une remontée sensible des prix avant l'année 2021. Le prix de référence retenu à ce titre par le gouvernement, à 30 \$US le baril, semble plutôt raisonnable et prudent et reflète les estimations partagées par de nombreux analystes aussi bien nationaux qu'étrangers.

- Les prévisions retenues en revanche pour les recettes de la fiscalité ordinaire, légèrement supérieures à celles prévues pour la fin 2019, paraissent teintées d'un fort optimisme. Le contexte économique de cette période reste en effet marqué par des mesures de confinement qui ont bloqué des pans entiers de l'économie nationale pendant deux à trois mois, des entreprises qui, pour une grande part d'entre elles, vont éprouver des difficultés à redémarrer, et une crise sanitaire dont on ne sait toujours pas quand elle pourra prendre totalement fin. Ce contexte récessif est difficilement compatible avec des recettes de la fiscalité ordinaire du même niveau que celui de l'année antérieure.

#### **4.4- Des dépenses budgétaires maintenues pour préserver la croissance**

Du côté des dépenses, malgré quelques déclarations verbales fortes sur la nécessité de réductions substantielles, l'économie réalisée par rapport aux prévisions initiales de la LF 2020 est de 6,3%, ce qui est loin de compenser la baisse des recettes fiscales. La baisse des dépenses de fonctionnement de l'Etat demeure, pour sa part, tout à fait limitée, au niveau surtout symbolique de -3,8%. La réduction d'un niveau de -10,6% des dépenses d'équipement, est également plus modeste que ce qui était attendu. Tout cela reflète néanmoins l'option plutôt raisonnée des autorités de préserver au mieux le processus de croissance dans une conjoncture mondiale fortement perturbée et en se prémunissant autant que possible contre les conséquences dommageables sur les revenus et sur les emplois des plus larges couches de la population.

Néanmoins, ce qui frappe dans la structure des dépenses budgétaires, c'est qu'elle semble avoir fait l'impasse sur la prise en charge des conséquences économiques de la crise sanitaire.

#### **4.5- L'oubli des conséquences économiques de la crise sanitaire**

La situation de crise sanitaire a fait exploser les déficits des budgets publics partout dans le monde, tous les pays, ou quasiment, ayant été contraints de prendre des mesures budgétaires fortes pour amortir le choc de l'arrêt imposé à leur activité économique et, pour ce faire, de laisser filer les déficits de leurs comptes publics.

**(i)-** Dans le cas de l'Algérie, les éléments d'information communiqués par le gouvernement ne laissent pas apparaître un quelconque chapitre de dépenses orienté vers la prise en charge des conséquences économiques et financières de la COVID 19, en dehors sans doute de celles liées à la revalorisation du soutien au secteur de la santé. En tout état de cause, aucune mesure substantielle n'a été annoncée que ce soit en direction des entreprises, petites ou grandes, ou des travailleurs ayant perdu leur emploi ou une partie de leur revenu. On observera ainsi qu'en termes de dépenses budgétaires, la loi des finances complémentaire a simplement reconduit les prévisions – en opérant même des réductions -

de la loi de finances initiale, c'est-à-dire bien avant que la pandémie se manifeste dans le pays.

**(ii)-** Certes, pour l'aide aux entreprises publiques, des mécanismes extrabudgétaires existent, qui sont déjà opérationnels et qui drainent chaque année des montants très élevés, depuis longtemps. Il est vraisemblable que ces mécanismes, qui servaient jusqu'ici à couvrir les déficits de gestion du secteur public économique, serviront indirectement à compenser les effets négatifs de la Covid 19. En revanche, aucun dispositif n'existe pour les entreprises privées, qu'elles soient dans le secteur formel ou dans le secteur informel qui subissent tout autant les effets récessifs du confinement.

**(iii)-** A raison des lacunes du système d'informations économiques, l'administration économique algérienne n'a qu'une connaissance superficielle de l'état des entreprises du secteur privé formel (et encore moins du secteur privé informel) et, dans ces conditions, il ne lui est sans doute pas possible de mettre rapidement sur pied des programmes de soutien à celles d'entre elles qui connaîtraient de véritables difficultés financières, qui seraient confrontées à une baisse importante de leur activité et qui, de ce fait, ne seraient pas en mesure de redémarrer une fois levée l'obligation légale de confinement. On ne peut manquer, toutefois, de déplorer qu'aucune mesure budgétaire provisionnelle orientée vers l'aide aux entreprises ne soit insérée dans le projet de budget proposé par le PLFC.

**(iv)-** Ainsi, dans le cas des entreprises privées, les seules mesures de soutien concrètes que les pouvoirs publics aient prises en leur faveur se limitent au report d'échéances des paiements de l'impôt ou des cotisations sociales, ce qui reste sans aucun doute largement insuffisant. Même si elle devait être mise en œuvre effectivement et que les réticences des banques étaient levées, l'invitation faite aux banques de répondre aux demandes de financement des entreprises, ne sera pas d'un grand apport pour toutes la grande masse des entreprises privées qui éprouvent des difficultés à accéder aux ressources du financement bancaire. On ne peut donc que pointer les effets néfastes de ce qui s'apparente clairement à un traitement ouvertement discriminatoire du secteur public économique au détriment de son homologue privé. Et comme le secteur privé demeure la pièce maîtresse de l'économie hors hydrocarbures (85% de la valeur ajoutée), il est raisonnable de penser que le processus de croissance sera sans doute plus fortement perturbé au cours du second semestre 2020, que ne le prévoient les autorités.

## **5- Un déficit budgétaire incontrôlable ?**

Pour l'année 2020, le déficit du budget de l'Etat est projeté à un niveau de 1 932 Mds de DA, soit près de 400 Mds de DA (+26%) de plus par rapport à la prévision du début d'année. Ce déficit de plus en plus lourd représente tout même quelque 35,8% des recettes fiscales totales attendues et 9,7% du PIB, ce qui est à tous points de vue considérable.

### **5.1- Banalisation du déficit budgétaire**

Voilà plusieurs années que le budget de l'Etat algérien est voté régulièrement avec un niveau très élevé de déficits, y compris pendant la période d'abondance de ressources. Toutefois, comme c'était le cas au début des années 2000, ce déficit n'était qu'une forme

d'artifice comptable, une grande part de la fiscalité pétrolière, au-delà du prix de référence fixé à 37\$US/Baril, étant en réalité transférée au FRR (Fonds de régulation des recettes) puis restituée plus tard au Trésor public pour couvrir les déficits effectifs du budget.

Cette mécanique plutôt bizarre et inutilement compliquée, outre qu'elle dépouillait le parlement d'une de ses prérogatives essentielles (en transférant au seul exécutif la responsabilité des ajustements du budget), a habitué les acteurs politiques et économiques nationaux à des déficits budgétaires qu'ils ont fini par considérer à tort comme tout à fait inoffensifs et auxquels il ne convenait pas d'attacher d'importance outre-mesure.

Jusqu'en 2017, les ressources du FR permettaient de combler les déficits du budget et ne faisaient pas débat. Mais la situation se complique depuis cette date, en ce sens que le gouvernement est tenu de trouver d'autres ressources alternatives, à défaut de pouvoir réduire la dépense publique ou d'engager des réformes sérieuses de sa gestion budgétaire.

## 5.2- Un déficit du budget qui se creuse d'année en année

Dans la pratique, les gouvernements successifs vont tenter à chaque fois, depuis 2017, de baisser les dépenses budgétaires en programmant, sur des périodes de trois à cinq années, le retour à un meilleur équilibre entre dépenses et recettes.

Ainsi, si l'on se réfère aux notes de présentation successives des lois de finances pour les années 2017, 2018 et 2019<sup>2</sup>, le niveau du déficit devait évoluer ainsi que retracé dans le tableau 2 ci-dessous :

**Tableau 2 : Programmation de retour à l'équilibre budgétaire**

En Milliards de DA	Année N	Année N+1	Année N+2
<b>Loi de Finances 2017</b>	-1 248	-1 002	-376
<b>Loi de Finances 2018</b>	-1 914	-559	-5
<b>Loi de Finances 2019</b>	-2 049	-1 058	-893
<b>Loi de Finances 2020</b>	1 553	1 898	1 911
<b>Projet de LFC 2020</b>	1 932	1 898	1 911

Source : Ministère des finances

On relève ainsi que, s'agissant des projections pour l'année 2020, alors qu'il y était prévu un retour effectif à l'équilibre budgétaire (- 5 Mds de DA) dans la loi des finances 2018, cette même prévision passera finalement à 1058 Mds de DA dans la loi des finances 2019. Elle sera réévaluée ensuite à 1553 Mds de DA dans la loi des finances pour 2020, puis à 1932 Mds de DA dans le PLFC 2020.

Quant aux prévisions pour les années 2021 et 2022, on notera que la loi des finances 2020 avait prévu que le déficit budgétaire s'aggraverait au lieu de diminuer, le gouvernement reconnaissant ainsi implicitement qu'il ne disposait pas de feuille de route claire pour la maîtrise des équilibres du budget de l'Etat. Le PLFC 2020, quant à lui, n'aborde pas du tout

<sup>2</sup> Ces notes de présentation peuvent être consultées sur le site-web de la DGPP – Ministère des finances



cet aspect, renonçant à actualiser cette projection pour 2021 et 2022 et reconduisant donc indirectement celle de la loi de finances initiale.

Ce que l'on retire in fine de l'examen de ce tableau 2, c'est une insuffisance avérée dans la maîtrise par le gouvernement du niveau du déficit du budget de l'Etat. L'exercice consistant à programmer le budget sur une période de trois années<sup>3</sup>, conçu à première vue pour lisser, sur une période plus longue que celle du budget annuel, les efforts de réduction de la dépense publique, n'obéit à aucune stratégie claire et préalablement réfléchie et se révèle être purement formel : non seulement le retour à l'équilibre des comptes publics ne se réalise jamais comme prévu, il devient même une perspective qui s'éloigne à chaque fois un peu plus puisque, loin de se stabiliser ou de reculer, le déficit du budget s'aggrave d'année en année.

### **5.3- La gestion des déficits budgétaires, une équation redoutable**

En définitive, faute de pouvoir réduire substantiellement la dépense publique ou de renforcer les prélèvements au titre de la fiscalité ordinaire, le seul indicateur susceptible d'influer réellement sur le déficit du budget, c'est le niveau des exportations d'hydrocarbures et, en conséquence, celui de la fiscalité pétrolière. D'une certaine façon, on pourrait même analyser la politique économique et budgétaire suivie au cours des quatre dernières années comme l'attente désespérée d'un retour providentiel de la conjoncture pétrolière mondiale.

Aussi, comme ce retour à des prix pétroliers élevés est tout à fait improbable en l'état actuel et comme la fiscalité pétrolière semble devoir s'éroder durablement avec la baisse tendancielle des quantités d'hydrocarbures exportables, l'enjeu du financement de déficits budgétaires sans cesse croissants est devenu du coup l'enjeu majeur de la politique économique nationale depuis l'année 2017 à ce jour, un enjeu d'autant plus redoutable que les marges de manœuvre des autorités se resserrent d'année en année.

Dans un tel contexte, et maintenant que le déséquilibre habituel des comptes publics s'est alourdi davantage en ce début d'année avec les effets délétères d'une crise sanitaire mondiale de grande ampleur, il est manifeste que le traitement à réserver au problème du déficit budgétaire 2020 ne devrait plus être regardé comme une simple question technique relevant de la responsabilité des seuls services du Trésor public.

## **6- Les options du budget 2020 : gérer le déficit ou engager enfin des réformes économiques ?**

Le financement du déficit budgétaire était une des difficultés sérieuses auxquelles le gouvernement se retrouve confronté à l'occasion de chaque exercice budgétaire depuis 2017. Mais avec le temps, le problème à résoudre devient de plus en plus compliqué non seulement parce que le déficit à combler ne cesse de croître d'année en année, mais aussi parce que les solutions offertes (comme ce fut le cas quelques années plus tôt, avec l'emprunt national ou le financement non conventionnel) deviennent de plus en plus malaisées à mettre en œuvre ou de moins en moins efficaces ou praticables.

---

<sup>3</sup> La loi organique sur les lois de finances a rendu obligatoire cette programmation sur trois années.

## 6.1- Des choix budgétaires fortement contraints

Après l'adoption du PLFC et l'affichage du déficit prévisible du budget 2020, les autorités ont d'elles-mêmes déclaré exclure tout autant le recours à l'endettement extérieur que celui du financement monétaire par la Banque centrale. Sans préjuger des solutions qui seront finalement choisies, on ne peut s'empêcher toutefois d'observer que le véritable débat n'est pas tant de savoir ce qui ne doit pas être fait dans l'immédiat, que de s'interroger sur ce qui devrait l'être, pour aider à relancer le processus de croissance et à répondre aux besoins de revenus et d'emplois de la population algérienne.

L'équation que les autorités doivent résoudre est en effet particulièrement complexe :

- d'une part, elles ne peuvent se résoudre à procéder, comme elles l'avaient envisagé dans un premier mouvement, à des baisses sensibles des dépenses du budget du fonctionnement, tout comme du budget d'équipement. Cela ne ferait ralentir davantage un processus de croissance déjà passablement en recul au long des cinq dernières années, et même d'accélérer la récession résultant de la pandémie du Covid 19. Par ailleurs, une telle politique aurait pour effet, à terme, d'aggraver encore plus le niveau du déficit budgétaire en asséchant l'assiette des prélèvements au titre de la fiscalité ordinaire.

- d'autre part, la tentation aurait été grande, dans un tel cas de figure, de procéder à une relance volontariste adossée à un recours supplémentaire au financement monétaire, une option à laquelle un grand nombre de pays à travers le monde ont recouru pour faire face aux effets de la crise sanitaire. On comprend que le gouvernement hésite à s'y engager jusqu'ici, cette voie ayant déjà été largement empruntée depuis 2017. Sa poursuite serait potentiellement porteuse de menaces inflationnistes non négligeables et, surtout, cela stimulerait fortement l'importation de biens et de services, ce qui serait contradictoire avec l'objectif maintes fois réaffirmé de préserver les réserves de change et les équilibres de la balance des paiements.

- enfin, il paraît évident que l'injection de ressources budgétaires supplémentaires reviendrait à reconduire la même politique économique suivie depuis 2017, politique dont on sait maintenant qu'elle ne conduit qu'à alourdir les déficits du budget et à endetter chaque année un peu plus le Trésor public, pour une croissance anémique et en totale inadéquation avec l'étendue des besoins sociaux de la population.

Au total, il faut se rendre à l'évidence que si la donne purement budgétaire est importante en soi, c'est simplement parce qu'elle peut aider efficacement à amortir l'impact déstabilisateur des chocs sévères qui heurtent l'économie algérienne en ce début d'année 2020. La relance économique tant attendue ne tient pas à la qualité des arbitrages qui seront rendus au travers de ce PLFC, que ce soit en termes de programmation des dépenses et des recettes du budget ou de solutions retenues pour financer le déficit du Trésor public. Toutes les analyses convergent sur le fait que le problème de fond réside dans l'organisation du système économique algérien, dans ses performances médiocres, dans la faible diversification de ses exportations et dans son excessive exposition aux aléas de l'évolution du prix du baril sur les marchés pétroliers mondiaux.

Tous les analystes, y compris du reste au sein de l'administration elle-même, conviennent également, et depuis longtemps déjà, que la priorité absolue de la politique publique devrait

être celle de la mise en place et de la conduite de réformes structurelles de cette organisation économique défailante.

## **6.2- Des réformes programmées depuis 2017, mais toujours pas sérieusement engagées**

Il n'est pas inutile de rappeler que lors de l'introduction, en octobre 2017, de l'amendement à la loi sur la monnaie et le crédit, afin d'autoriser le financement monétaire des besoins du Trésor public par la Banque centrale, il avait été prévu expressément que le nouveau *« dispositif est mis en œuvre pour accompagner la réalisation d'un programme de réformes structurelles économiques et budgétaires devant aboutir, au plus tard, à l'issue de la période susvisée (cinq années), notamment, au rétablissement des équilibres de la trésorerie de l'Etat et de la balance des paiements<sup>4</sup> »*.

Clairement, ces mêmes autorités qui ont rejeté, des années durant, toute réforme substantielle de l'économie nationale, ont donc admis dans un texte légal que celle-ci est la condition de base pour pouvoir restaurer, sur une période de cinq années (à l'horizon fixé alors pour 2022), l'équilibre du budget et celui de la balance des paiements.

La difficulté rencontrée avec cette disposition légale, c'est qu'alors que la création de monnaie était immédiate et impérative, l'engagement de réformes structurelles et le rétablissement de l'équilibre budgétaire ne figuraient que comme de simples objectifs lointains sans contrainte dissuasive attachée à leur réalisation effective.

Comme on le sait maintenant, les importants tirages effectués par le Trésor étaient destinés à répondre dans l'urgence au déficit du budget et à maintenir le fonctionnement de services publics, pas du tout à se projeter sur l'avenir et à financer des investissements créateurs de richesses ou pourvoyeurs de recettes fiscales futures pour le Trésor public.

S'agissant du programme des réformes que le gouvernement avait prévu de lancer, il est loisible de constater que, dans la pratique, près de trois années plus tard et alors que plus de 6500 Mds de DA (35% du PIB 2017) avaient été mis à la disposition du Trésor par la Banque centrale, l'ensemble des actions, pourtant inscrites dans un décret exécutif<sup>5</sup> censé – en théorie - leur conférer une réelle force exécutoire, ne sont toujours pas entrées en phase active de mise en œuvre.

L'une des rares mesures qui a pu être effectivement concrétisée est celle de la loi organique relative aux lois de finances<sup>6</sup>, qui encadre plus sérieusement la programmation et l'exécution de la dépense publique, mais elle n'est prévue d'entrer pleinement en application qu'à l'horizon de l'année 2022. Pour le reste, le vaste programme des réformes affiché dans ce décret exécutif a fait l'objet, depuis sa publication en mars 2018, de quelques initiatives timides et éparées, sans cohérence entre elles. Mais on retient surtout qu'aucune communication publique n'a été organisée pour rendre compte de son état d'exécution, en

---

<sup>4</sup> Article premier de la Loi n° 17-10 du 11 octobre 2017 complétant l'ordonnance 03-11 du 26 août 2003, relative à la monnaie et au crédit. Cf. JORADP N° 57 – Année 2017

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> Loi organique n° 18-15 du 2 septembre 2018 relative aux lois de finances – JO N° 53 - 2018

dépôt du fait qu'un comité de suivi était censé être mis sur pied en charge de produire un rapport semestriel de suivi à destination du président de la république.

Il est vrai que le climat de crise sanitaire a pu inhiber la volonté réformatrice exprimée par le nouveau gouvernement, ce qui expliquerait sans doute que les initiatives de changement économique retenues dans le cadre de ce PLFC soient encore tout à fait modestes.

Sur le terrain des réformes, la démarche amorcée par le PLFC est moins ambitieuse qu'attendu, et reste toujours aussi timide et parcellaire.

### **6.3- Les réformes introduites par le PLFC : une approche encore timide**

De même que la loi des finances initiale pour 2020, le PLFC est fortement marqué par le souci d'accroître la pression fiscale et de récupérer des ressources permettant de réduire autant qu'il était possible le déséquilibre du budget de l'Etat. Néanmoins, il faut souligner qu'y sont introduites notamment deux réformes qui ne manquent pas d'intérêt : la rationalisation de la subvention aux carburants et le régime de l'investissement étranger.

#### **6.3.1- Augmentation du prix des carburants et rationalisation des subventions**

Le PLFC a prévu une augmentation de la taxe appliquée aux carburants, poursuivant ainsi une politique d'ajustement graduel des prix mise en œuvre en 2016, en 2017, en 2018 puis gelée en 2019 et début 2020.

Cette augmentation des prix, depuis 2016, a eu pour effet de stabiliser la demande de carburants qui connaissait auparavant une croissance d'environ 8% par année. Ainsi, la consommation d'essence et de gasoil, qui était passée de 10,9 millions de tonnes en 2010 à 15,1 millions de tonnes, s'est depuis stabilisée et a même baissé légèrement puisqu'elle était de 14,4 millions de tonnes en 2019.

L'augmentation programmée de la taxe sur les produits pétroliers est prévue selon le PLFC pour augmenter significativement, selon le tableau 3 ci-dessous :

**Tableau 3 : Evolution de la taxe sur les produits pétroliers (art. 28 bis – CTCA)**

	<b>LF 2018</b>	<b>PLFC 2020</b>	<b>Augmentation-%</b>
<b>Taxe Gasoil - DA/HL</b>	400	900	<b>125%</b>
<b>Taxe Essence - DA/HL</b>	1400	1700	<b>21,43%</b>

Comme on peut le constater, l'augmentation de la taxation appliquée aux carburants est significative et devrait donc continuer d'exercer une pression croissante sur leur consommation, laquelle devrait donc continuer de baisser au cours des années qui viennent, allégeant du même coup le poids de la subvention pesant sur le budget de l'Etat ainsi que la facture en devises de produits en grande partie importés.

L'augmentation touchant au gasoil, nettement plus importante, vise à priori à réduire l'avantage consenti jusque-là à un produit souvent utilisé comme intrant industriel mais considéré partout comme fortement polluant.

Cela étant, s'il faut relever une volonté certaine de continuer à réformer le système de subvention des carburants, il reste que, faute de transports publics performants, disponibles et accessibles, le relèvement des prix ainsi opéré ne manquera pas de pénaliser davantage les bas et moyens revenus pour lesquels la facture d'achat de carburant représente une dépense non négligeable.

Cette contrainte risque de peser de plus en plus lourd dans la dépense de ces ménages, d'autant que le rattrapage des prix qu'il va falloir opérer à l'avenir reste encore substantiel, si l'on compare les prix algériens à ceux des pays de la région ou d'autres pays exportateurs de pétrole, comme le montre le tableau 4 ci-dessous :

<b>US\$/Litre</b>	<b>Essence</b>	<b>Gasoil</b>
<b>Algérie</b>	0,349	0,218
<b>Egypte</b>	0,536	0,426
<b>Maroc</b>	0,902	0,766
<b>Tunisie</b>	2,005	0,692
<b>Espagne</b>	1,195	1,097
<b>Russie</b>	0,640	0,652
<b>Italie</b>	1,366	1,492
<b>Norvège</b>	1,535	1,423
<b>USA</b>	0,610	0,637

C'est pourquoi, dans la mesure où cette réforme demanderait à être poursuivie à l'avenir, il conviendrait d'aménager au préalable une forme de compensation ciblée pour en amortir, d'une manière ou d'une autre, l'impact négatif sur le pouvoir d'achat des couches modestes de la population<sup>7</sup>.

On rappellera à ce titre que le programme des réformes retenu à la suite de la loi autorisant le recours au financement non conventionnel prévoyait expressément deux actions consistant dans « la réalisation en 2018 d'un recensement national des revenus des ménages, préparatoire à la rationalisation de la politique des subventions publiques » et « la mise en route graduelle, à partir de 2019, d'une nouvelle approche en matière de subventions de l'Etat au profit des ménages<sup>8</sup> ».

De fait, tant qu'une approche de la politique sociale adossée aux revenus ne sera pas techniquement possible et praticable, il ne sera pas possible de mener à bien l'indispensable réforme du système des subventions qui pèse aussi lourdement sur le budget de l'Etat. C'est

<sup>7</sup> On peut renvoyer au dossier élaboré à ce sujet par le Think-Tank Nabni qui préconisait notamment l'institution d'un revenu universel permettant de compenser l'élimination graduelle du système des subventions. On peut également signaler l'option retenue par d'autres pays (Iran, Egypte, etc.) qui pratiquent la subvention ciblée via l'usage de cartes magnétiques.

<sup>8</sup> Décret exécutif n°18-86 du 5 mars 2018 portant mécanisme de suivi des mesures et réformes structurelles, op. cit.

dans ce cadre global qu'il convient donc d'appréhender les changements introduits dans le prix des carburants par le PLFC.

### **6.3.2- La révision de la législation sur les IDE**

L'autre changement notable introduit par le PLFC 2020 concerne la question des investissements étrangers, avec la suppression du droit de préemption applicable aux cessions d'actions détenus par des parties étrangères, mais surtout avec la levée de l'obligation de l'actionnariat national majoritaire pour tout investissement étranger sur le territoire national.

#### **(i)- Rassurer les investisseurs étrangers**

En fait, le changement en la matière était déjà intervenu avec l'article 109 de la loi des finances pour l'année 2020 qui avait limité l'exigence d'un actionnariat national majoritaire aux seules « activités de production de biens et de services revêtant un caractère stratégique pour l'économie nationale ». Ce même article avait précisé que « *la liste des activités de production de biens et de services, présentant un intérêt stratégique pour l'économie nationale est fixée par voie réglementaire* ».

On relèvera donc que, plutôt que de procéder par la voie réglementaire, le gouvernement a choisi de fixer à travers la loi les activités dont il considère qu'elles présentent un caractère stratégique. Ce faisant, il a sans doute voulu donner de plus grandes garanties quant à la stabilité du cadre juridique qu'il souhaite mettre en place en matière de régulation des IDE.

Ce désir de rassurer de potentiels investisseurs étrangers est confirmé par ailleurs par la liste relativement restreinte des secteurs qui sont concernés par cette restriction en matière d'actionnariat minoritaire imposée aux porteurs de projets étrangers. En d'autres termes, on peut considérer que, pour l'ensemble des autres secteurs d'activité, les investisseurs étrangers sont libres de structurer leur projet comme ils l'entendent.

#### **(ii)- le secteur stratégique, notion mal définie**

De ce point de vue, la loi représente un progrès certain. Toutefois, on observera que cette notion de « secteur stratégique » n'est nulle part définie en tant que telle. On peut émettre plusieurs remarques à ce sujet :

- d'une part, en dehors du secteur des hydrocarbures qui a toujours été encadré par des lois spécifiques et dont on peut comprendre que le caractère stratégique est lié à son poids majeur dans l'économie nationale et dans les relations économiques et commerciales avec le reste du monde, la question reste posée pour l'ensemble des autres secteurs retenus.

- d'autre part, on peut se demander pourquoi la notion de caractère stratégique est liée au seul critère de l'actionnariat majoritaire. Si une industrie quelconque est à considérer comme particulièrement sensible à l'image des industries militaires, pourquoi, à titre d'exemple, ne pas exclure purement et simplement l'actionnariat étranger ? Pourquoi ne pas concevoir pour ces mêmes industries stratégiques des actionnariats à 50/50 dans le cadre d'initiatives partagées avec des partenaires gouvernementaux étrangers ? Pourquoi ne pas envisager

d'autres critères pour la régulation de ces IDE stratégiques tels que : l'obligation de formation d'équipes locales ; l'imposition d'un minimum de capital ou d'une taille minimale des projets envisagés ; l'obligation d'une majorité qualifiée pour certaines décisions du conseil d'administration ; etc.

- par ailleurs, on observe qu'en dehors du secteur pharmaceutique, tous les autres secteurs listés comme stratégiques ne sont toujours pas ouverts à l'entreprise privée algérienne ; une simple ouverture vers l'actionnariat privé national représenterait sans doute un progrès important. Dans le cas du secteur pharmaceutique en particulier, il est connu que la maîtrise de l'activité ne passe pas seulement par la détention d'une majorité des actions de l'entreprise, mais également par le jeu des « prix de transfert » qui bénéficient aux grandes entreprises multinationales.

- enfin, la notion de secteur stratégique (ou d'importance économique ou politique attachée à tel ou tel secteur) est par essence changeante et évolutive avec le temps. A titre d'exemple, il y a tout lieu de penser que l'introduction du secteur pharmaceutique comme secteur stratégique est une conséquence directe de la crise actuelle du coronavirus (à ce titre, il sera intéressant de connaître l'attitude qu'adoptera le gouvernement face au cas de Sanofi-Aventis, dont l'actionnariat établi est déjà totalement étranger). Logiquement, la détermination de secteurs qui resteront sous contrôle devrait, pour être soutenable, obéir à une vision préalable de ce que sera la politique économique algérienne, au cours des quinze ou des vingt dernières années. Faute d'une telle vision, il y a tout lieu de penser que cette liste des secteurs stratégiques va nécessairement évoluer avec le temps et en fonction des conjonctures.

### **(iii)- Réguler l'IDE, un travail de longue haleine**

Pour terminer, il faut souligner que cette question de l'actionnariat majoritaire qui a longtemps cristallisé le débat autour des IDE en Algérie, n'est qu'un aspect parmi de nombreux autres de l'environnement économique à mettre en place pour faire de l'économie algérienne une destination attractive pour les capitaux étrangers.

Plusieurs autres clarifications et aménagements des lois et règlements en vigueur sont à attendre à ce titre sur des domaines aussi importants que : l'encadrement financier de l'intervention des capitaux étrangers ; la législation des changes ; les dispositifs relatifs aux transferts de bénéfices ; l'accès aux systèmes d'incitation mis en place par les politiques publiques ; l'intervention des capitaux étrangers à la bourse d'Alger ; etc.

Ce sont tous ces progrès attendus qui permettront d'apprécier en bout de course la qualité et la viabilité de la démarche des autorités économiques et la pertinence de ce dispositif légal lié aux secteurs dits « stratégiques ». Et en ce sens, si la levée de cette restriction systématique et absurde imposée jusqu'ici à l'actionnariat étranger était nécessaire, elle ne saurait être une fin en soi et devrait être analysée plutôt comme le début d'un long processus de clarification et de mise en cohérence de la politique algérienne en direction des capitaux internationaux.

### **6.3.4- le cas de la taxation excessive des importations de services, ou les limites de la volonté réformatrice du PLFC**

#### **(i)- Surtaxe sur l'importation des services**

Parmi les mesures retenues dans le PLFC, est introduite (en son article 10) une modification de l'article 150 du Code des impôts directs et taxes assimilées (CIDTA) dont l'objet est de faire passer de 24% à 30% le taux de la retenue à la source applicable au bénéfice des sociétés et en particulier sur :

« - les sommes perçues par les entreprises étrangères n'ayant pas en Algérie d'installation professionnelle permanente dans le cadre de marchés de prestations de service;

« - les sommes payées en rémunération de prestations de toute nature fournies ou utilisées en Algérie;

« - les produits versés à des inventeurs situés à l'étranger au titre, soit de la concession de licence de l'exploitation de leur brevets, soit de la cession ou concession de marque de fabrique, procédé ou formule de fabrication ».

Dans le contexte de détresse budgétaire qui affecte actuellement les finances publiques du pays, cette mesure qui vise clairement à accroître le niveau des recettes fiscales paraît à première vue tout à fait justifiée compréhensible.

#### **(ii)- Impact fiscal de la surtaxe des importations de services**

Les données qui sont rendues publiques par la DGT (Direction générale du Trésor) ne fournissent pas le détail exact des recettes qui sont tirées chaque année de cette taxe importante appliquée aux importations de services. On peut néanmoins procéder à une estimation approximative de ces recettes sur les bases suivantes :

- en partant des statistiques sur les importations algériennes de services qui sont publiées par le CCI<sup>9</sup> (La Banque d'Algérie ne rend pas publiques ce type de statistiques), on peut considérer que l'assiette fiscale soumise à la taxation au titre de cet article 150 du CIDTA, concerne principalement les services liés aux travaux de construction, les services fournis aux entreprises et ceux liés à la protection intellectuelle.

- du point de sa consistance, cette assiette fiscale objet de la taxe considérée correspond à quelque 50% de la facture annuelle des importations totales de services, ainsi que le montrent les indications du tableau 5 ci-dessous.

---

<sup>9</sup> En dehors du montant global des échanges de services, publié avec retard, ne fournit aucun détail sur les catégories de services importés ou exportés.



**Tableau 5 : Détermination des importations de services soumis à la taxe de l'article 150 du CIDTA**

En millions de \$US	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Tous services confondus</b>	<b>11 807</b>	<b>11 029</b>	<b>10 879</b>	<b>11 317</b>	<b>10 915</b>
Construction	2 205	2 277	2 281	2 850	Nd
Services aux entreprises	3 572	2 973	3 227	2 996	Nd
Services de propriété intellectuelle	144	250	153	147	Nd
<b>Total imports services taxables (article 150 du CIDTA)</b>	<b>5 920</b>	<b>5 500</b>	<b>5 661</b>	<b>5 993</b>	<b>Nd</b>
Autres services importés (voyages, transports, finances, etc.)	5 887	5 529	5 218	5 324	Nd
<b>Part des services importés taxables (article 51 du CIDTA)</b>	<b>50,1%</b>	<b>49,9%</b>	<b>52,0%</b>	<b>53,0%</b>	<b>Nd</b>

Source : CCI - COMTRADE

- Ainsi, pour des importations annuelles de services évaluées à hauteur de 8 Mds de \$US<sup>10</sup>, soit une assiette taxable de 4 Mds de \$US, ou 516 Mds de DA (au taux de change actuel), on pourrait estimer la recette totale attendue de cette taxe sur les importations de services à quelques 140 Mds de DA, en posant comme principe que la nouvelle taxe sera appliquée au second semestre (à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2020). Le gain fiscal attendu au titre de cette mesure serait ainsi de 15,5 Mds de DA.

### **(iii)- l'importation des services : rente fiscale ou outil de la croissance économique ?**

En prenant en compte les recettes ainsi estimées, on comprend à quel point cette taxation appliquée aux importations de services représente un important gisement fiscal pour le budget de l'Etat. On comprend également que l'objectif des autorités est celui de rattraper au moins partiellement la perte fiscale importante qui résultera inévitablement de la baisse prévisible des importations de services.

Néanmoins, il semble que cet enjeu strictement fiscal voile depuis longtemps, aux yeux des autorités, l'enjeu économique qui est lié aux importations de services. En effet, les autorités ont totalement perdu de vue le fait que ce type d'importations est, de façon presque systématique, associé à des opérations d'investissement ou à des activités directement liées à la production au sein des entreprises qui y recourent.

A ce titre, et si l'on devait établir une comparaison avec les importations de marchandises et y appliquer la même logique, ce type d'importations devrait relever d'une taxation beaucoup plus légère (soit 0% ou 5%), à l'image des taux qui sont appliqués aux importations d'intrants et autres matières et équipements destinés à la production ou à l'investissement. A quoi il faut ajouter, du reste, que les importations de marchandises, même à titre de produits finis, peuvent bénéficier d'exonérations au titre des accords commerciaux conclus par l'Algérie, ce qui n'est pas le cas des importations de services.

Cette taxation excessive et tout à fait anti - économique pénalise donc clairement le développement économique interne et s'analyse à ce titre comme un avantage indirect conféré à l'importation.

<sup>10</sup> La note de cadrage du gouvernement prévoit une diminution de 2.3Mds de \$US de la facture des importations de services. Notre estimation est plus prudente et suppose une diminution plus importante, à hauteur de 2,8 Md de \$US.

#### **(iv)- Taxe à l'importation ou IBS, un faux biais**

A cette grave défaillance de notre système fiscal, il faut ajouter celle qui est liée au fait que l'article 150 du CIDTA est conçu, non comme une taxe à l'importation mais comme un IBS (Impôt sur le bénéfice des sociétés) qui serait réalisé par le fournisseur étranger du service importé. Aussi, comme cette taxation est, dans la réalité, purement interne et ne concerne nullement le fournisseur étranger, même si elle lui est en théorie facturée, elle est en réalité payable par l'entreprise algérienne locale. Dans la pratique, cela aboutit au fait que la taxe effectivement applicable est supérieure à celle nominalement affichée dans la loi.

Ainsi, pour une taxe nominale de 24%, celle réellement payable par l'entreprise locale sera de 32%. Et pour la taxe qui serait dorénavant affichée au taux nominal de 30%, la taxe réelle incombant à la partie algérienne serait alors de 43%. L'augmentation effective de la taxe due par l'entreprise importatrice n'est donc pas de 6%, mais de 11%, ce qui réévalue d'autant l'enjeu du gisement fiscal pour les autorités, mais aussi l'étendue du préjudice imposé à l'économie algérienne.

#### **(v)- Surtaxe à la domiciliation bancaire**

Enfin, pour compléter l'image de cette pression fiscale exorbitante exercée sur des investisseurs et des producteurs nationaux, il faut ajouter la taxe de domiciliation bancaire des importations de services que la loi des finances pour 2020 (article 67) avait portée à 4% du montant de la facture à domicilier.

Au total, on aboutit à une taxation totale à hauteur de 47% pour des importations de services qui s'analysent, d'un point de vue économique, comme un des leviers majeurs de tout processus de développement économique et qui devraient être logiquement exonérées de toute forme de prélèvement préalable.

On ne retiendra pas ici l'argumentation tout à fait absurde qui est présentée dans l'exposé des motifs de cette mesure du PLFC, à savoir que cette taxation payable à la source puisse être considérée comme une forme d'incitation à l'établissement des fournisseurs de services sur le marché algérien.

#### **vi- Surtaxe des achats de services, un système à démanteler intégralement**

Pour terminer sur ce sujet, et même si on peut supposer à l'avance que l'argumentation développée ici a très peu de chances d'être entendue dans le contexte de détresse budgétaire actuelle, il n'y a pas de doute sur le fait que cette taxe mise en place au travers de cet article 150 du CIDTA doit être analysée comme un des obstacles majeurs et rédhibitoires au développement économique futur de l'Algérie.

Y mettre fin en procédant à son complet démantèlement devrait figurer au premier rang des priorités de toute réforme sérieuse de l'économie algérienne.

## **7- L'enjeu essentiel de la réforme du financement de la croissance économique**

Bien entendu, le financement de la croissance est une question trop large pour être traitée dans le dispositif d'une loi de finances, à fortiori une loi de finances complémentaire intervenant dans un contexte aussi complexe et aussi critique que celui que traverse actuellement l'économie algérienne.

Il reste, toutefois, qu'à plusieurs égards, le mode jusque là suivi pour la gestion des équilibres du budget, à fortiori dans la période de fortes tensions budgétaires que nous connaissons depuis 2017, entre en contradiction sérieuse avec les nécessités d'un soutien financier à la production et à l'investissement au sein de l'économie nationale.

### **7.1- la question sensible des engagements extrabudgétaires de l'Etat**

On est frappé ainsi d'apprendre, à la lumière de la note de cadrage du PLFC, que si la prévision du déficit du budget de l'année 2020 le situait à 1932 Mds de DA, le montant du déficit que le Trésor public devait financer était nettement supérieur et se situait à hauteur de 2955 Mds de DA, soit 1023 Mds de DA en plus.

Qu'est-ce qui explique une différence aussi importante entre les deux montants ci-dessus ?

Il est bien connu que les autorités ont toujours été avares d'informations sur la gestion des équilibres du budget et sur les opérations du Trésor, que cela soit en situation d'aisance financière ou de tensions sur les ressources, comme c'est le cas depuis 2017. Mais un début de clarification a commencé à être apporté à ce sujet à fin 2018, quand la Banque d'Algérie a publié une première note exhaustive<sup>11</sup>, rendant compte de la destination potentielle des tirages importants de monnaie effectués auprès d'elle par le Trésor public.

On y apprenait ainsi que plus de 90% des utilisations prévues à cet effet concernaient des opérations extrabudgétaires de l'Etat qu'une gestion plus saine et plus orthodoxe des finances publiques aurait dû intégrer, sous une forme sous ou sous une autre, dans le cadre du budget annuel qui est voté chaque année par l'autorité législative. Ces opérations, qui échappent indirectement à sa supervision et à son contrôle, concernent notamment des fonds qui sont notamment consacrés :

- à la couverture des déficits des entreprises publiques ;
- au financement des déficits de la Caisse nationale de retraite ou d'autres caisses censées en théorie équilibrer leurs comptes ;
- à la prise en charge de subventions publiques à l'énergie qui sont préfinancées par des entreprises publiques (Sonatrach et Sonelgaz) et qui, de ce fait, ne sont pas intégrées dans la présentation du budget annuel, comme elles devraient l'être normalement.

---

<sup>11</sup> Note intitulée « Synthèse des développements monétaires et financiers en 2017 et des tendances de l'exercice 2018 », accessible sur le site-web de la Banque d'Algérie. Le contenu de cette note a été exposé à l'APN le 12 décembre 2018.

Bien entendu, la préoccupation n'est pas tant celle de la légitimité des opérations pour lesquels l'Etat a été appelé à intervenir<sup>12</sup>, mais elle est dans le fait que de tels engagements devraient s'opérer dans un cadre plus transparent et rentrer pleinement dans le champ du contrôle parlementaire. Aussi, les déficits liés à ces opérations extrabudgétaires rentrent pleinement dans le cadre du déficit budgétaire, où elles gagneraient à être enregistrées et non dans celui des opérations du Trésor. Et, en réalité, cette question est loin d'être une simple querelle d'ordre formel, elle est au cœur de la problématique du financement de la croissance économique en Algérie.

## **7.2- le phénomène pervers d'éviction des ressources à consacrer au financement de la croissance**

En mettant en exergue ce volet de la gestion des opérations par lesquelles l'Etat algérien intervient en lisière du cadre général de son budget annuel, l'objectif n'est pas tant d'insister sur les conséquences en termes de partage des tâches entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif.

### **7.2.1- l'omnipotence financière du Trésor étouffe l'investissement productif**

En revanche, et c'est là un problème d'une extrême importance pour la conduite de la politique économique dans son ensemble, il est fondamental d'insister sur les conséquences fâcheuses de l'absence de limite précise fixée aux interventions du Trésor public : en se donnant les moyens de préempter toutes les ressources dont il a besoin pour financer en priorité et à moindres frais ses actions multiformes, il aspire à son niveau et pour son bénéfice exclusif la plus grande part des financements disponibles au sein du système économique national, au détriment des besoins du développement des projets productifs des entreprises.

Cet effet d'éviction, longtemps dénoncé par de nombreux analystes, est une des raisons majeures qui explique l'échec des politiques économiques suivies au cours des vingt dernières années : en effet, alors que des budgets publics colossaux ont pu être mobilisés au service du financement de programmes d'infrastructures de grande dimension, les ressources consacrées au financement de projets orientés vers le développement de l'appareil productif et la diversification de l'économie algérienne ont été, en comparaison, tout à fait chétives et limitées. La faiblesse qui a été mise en évidence du développement des secteurs de l'industrie ou de l'agriculture sont, avant tout, le résultat de restrictions sévères imposées au financement de l'investissement orienté vers la production et la création de valeur ajoutée.

---

<sup>12</sup> La couverture sans débat public des déficits des entreprises publiques pose en réalité un véritable problème du point de vue des règles de saine et loyale concurrence entre les acteurs du secteur public et ceux du secteur privé.

### **7.2.2- Pour un marché financier plus ouvert**

C'est donc là où le changement de paradigme dans la politique économique nationale est véritablement attendu, sans quoi toutes les perspectives que le gouvernement algérien voudra ouvrir en termes de croissance future seront inévitablement vouées à l'échec. Le véritable changement, c'est celui qui consistera à rétablir les bases minimales d'un véritable marché financier beaucoup plus ouvert, mieux structuré et dans lequel le Trésor public interviendrait au même titre que tous les autres acteurs institutionnels.

Les conséquences pratiques d'un tel changement sont multiples et touchent notamment à des aspects tels que :

- la gestion des déficits du secteur public économique, dont le traitement devrait relever de la compétence classique des banques, sans discrimination par ailleurs entre secteur public et secteur privé, pour qui concerne l'accès aux financements ;
- l'organisation du secteur bancaire lui-même, qui devrait évoluer vers une concentration moindre aux mains de la puissance publique étatique et dont la gestion devrait se conformer avant tout aux règles du Code de commerce, comme le prévoit du reste la législation en vigueur ;
- une rationalisation du système de financement des équipements publics qui devrait évoluer des formules mixtes et plus souples et non pas appuyées exclusivement sur les concours définitifs du budget de l'Etat, comme c'est le cas actuellement ;
- une révision du système de financement des programmes de logements qui mobilisent des ressources précieuses du budget, là où ils gagneraient, de tous points de vue<sup>13</sup>, à s'appuyer plus largement sur les ressources de l'épargne des citoyens. Une telle révision peut être engagée sans remise en cause des finalités qui sont celles poursuivies à travers la politique du logement actuellement mise en œuvre ;
- un recentrage du rôle à assigner à un organisme institutionnel aussi important que le Fonds national d'investissement (FNI) dont le rôle éminent ne doit pas être perverti en lui assignant le financement du système des retraites ;
- la redynamisation du marché boursier comme canal d'acheminement de l'épargne interne et externe au service du financement de l'économie ;
- enfin, la refonte effective du système en place en matière de subventions des prix, dont les fondements actuels sont adossés pour une bonne part aux importations, comme c'est le cas en particulier pour des produits aussi essentiels que les céréales, les laits, les carburants<sup>14</sup>, etc.

### **7.2.3- Financer la croissance économique**

Au moment où les autorités politiques et économiques au plus haut niveau commencent à prendre conscience de la nécessité de relancer le développement économique et social du pays et qu'elles expriment ouvertement le souhait de promouvoir l'investissement productif et

---

<sup>13</sup> Une des raisons de l'uniformité du paysage urbanistique et des atteintes à l'environnement en matière de construction trouve sa source dans l'uniformité et la bureaucratie du système actuel de financement de la politique du logement.

<sup>14</sup> Ces trois produits arrivent en tête de liste des statistiques d'importation, depuis de longues années déjà.

de soutenir et protéger les entreprises créatrices de richesse, elles doivent comprendre que, pour mettre sur rails un tel changement de la politique économique, la mesure essentielle qu'elle ne peuvent éviter de prendre est celle-là même qui consiste à sortir de la confusion actuelle entre ce qui relève de la gestion du budget public et ce qui touche à la régulation de la sphère économique productive.

Ce n'est que lorsque ce pas décisif aura été franchi que l'on pourra effectivement envisager la perspective d'une économie algérienne tournée vers la performance, vers la diversification et vers la réponse effective aux besoins sociaux de la population.

Une telle exigence se situe en amont des choix économiques fondamentaux du pays, elle n'a pas vocation à s'exprimer dans le cadre d'une loi des finances. C'est tout le problème auquel est confronté le PLFC 2020.

## **8- Conclusion**

Le dilemme redoutable qui est celui des autorités politiques et économiques actuels tient pour l'essentiel dans l'équation particulièrement complexe qu'elles sont tenues de résoudre d'une manière ou d'une autre.

D'une part, en effet, le délabrement profond des structures de l'économie algérienne fait que toute injection de ressources supplémentaires demeurera inefficace et n'aidera pas à relancer durablement la croissance économique. Mais d'autre part, l'engagement de réformes structurelles pourtant indispensables dans le contexte de tensions extrêmes exercées sur les ressources publiques risque de peser lourdement sur des équilibres sociaux fragiles et, in fine, de bloquer le processus du changement espéré.

Pour cette raison, mais aussi parce que la crise sanitaire complique dramatiquement la préparation et la conduite d'une politique de réformes économiques devraient être réfléchies très sérieusement comme un ensemble cohérent et non pas comme des actions isolées et sans lien fort entre elles, ce qui est loin d'être le cas à ce stade. Un tel exercice ne peut pas être confondu avec celui qui est actuellement à l'œuvre dans le cadre du PLFC qui est actuellement soumis à l'examen de l'APN.