

RABAH ABDOUN*

Un bilan du programme de stabilisation économique en Algérie (1994-1998)

INTRODUCTION.

En contrepartie du rééchelonnement d'une partie de sa dette extérieure, l'économie algérienne est soumise, depuis 1994, à une politique de stabilisation et d'ajustement orthodoxe. Le rétablissement de ses équilibres macro-financiers (réduction des déficits de la balance des paiements et du budget, baisse de l'inflation) ont pu être obtenus au prix d'une réduction drastique de la demande interne et au jeu de facteurs exogènes ponctuellement favorables (hausse des prix des hydrocarbures sur le marché mondial, bonne pluviométrie, appréciation du dollar américain). En même temps, les ajustements sectoriels se sont approfondis, touchant, en particulier, le secteur industriel et le système bancaire et financier.

Au terme de ces quatre années de mise en oeuvre d'un programme de stabilisation et d'ajustement et au moment où prend fin la période couverte par le rééchelonnement de la dette (Avril 1998), il n'est pas sans intérêt de s'interroger sur les résultats atteints par l'économie algérienne. La question intéressante est bien évidemment celle de savoir si l'arsenal des mesures prises dans le cadre de ce programme possède la capacité de promouvoir une croissance durable ou bien se réduit, finalement, à la simple création des conditions du remboursement de la dette extérieure au cours des prochaines années. Sans prétendre de façon détaillée à cette question, nous nous proposons de poser, ici, quelques repères.

Pour ce faire, nous présenterons tout d'abord les principaux résultats macro-économiques et macro-financiers atteints par la politique de stabilisation et d'ajustement, avant d'analyser les réformes mises en oeuvre dans les deux principaux secteurs de l'économie, à savoir l'industrie et le système bancaire et financier.

1. PRINCIPAUX RESULTATS DE LA POLITIQUE DE STABILISATION (1994-1997).

Au premier trimestre 1994, le service de la dette extérieure équivalait au montant des recettes d'exportation. Avec les différentes opérations de rééchelonnement, le ratio du service de la dette chutait à 48,6% en 1994, 42,5% en 1995 et 29,2% en 1996, pendant que le montant de la dette globale augmentait régulièrement, passant de 29,5 milliards \$ en 1994 à 32,5 milliards en 1995 et 33,5 milliards en 1996. Le

rééchelonnement de la dette extérieure (qui a porté sur un montant de l'ordre de 16 milliards \$ en 1994 et 1995, soit près de 55% de l'encours de 1994) a donc permis de desserrer sensiblement la contrainte financière externe jusqu'en 1998. En outre, la durée moyenne de maturité de la dette a été allongée, passant de trois à sept années au prix d'une augmentation sensible des intérêts à servir. Ce répit dans le service de la dette n'a de sens que si la période couverte par le rééchelonnement est consacrée à la création des conditions d'une relance durable de l'économie. Avant de revenir sur cette question, examinons au préalable les résultats économiques globaux de ces dernières années.

Négatif ou très faible depuis le début des années 1990, le taux de croissance de l'économie (mesuré par l'évolution du Produit Intérieur Brut) est devenu positif depuis 1995. De l'ordre de -2,2% et -0,9% en 1993 et 1994 respectivement, il a grimpé à 3,9% en 1995 puis à 4,0% en 1996. Tout porte à croire que malgré la mauvaise année agricole le taux de croissance sera également positif en 1997, étant donné la bonne tenue du prix du baril de pétrole sur le marché mondial et de l'appréciation sensible du dollar américain vis-à-vis des autres monnaies internationales (de l'ordre de 20%) durant l'année. Mais il convient de noter que ces bonnes performances sont dues à des facteurs exclusivement exogènes, soit, d'une part, la hausse des prix des hydrocarbures (lesquels représentent 95% des recettes d'exportations et 30% du PIB) et, d'autre part, la pluviométrie favorable qui explique l'augmentation substantielle de la production agricole en 1995 et 1996. En revanche, la production agricole en 1997, pour les mêmes raisons exogènes, a enregistré une forte régression, tout au moins pour ce qui concerne les céréales. La production de celles-ci est passée de 46 millions de quintaux en 1996 (record historique) à quelques 12 millions de quintaux en 1997. C'est dire si, dans ces conditions, la reprise de la croissance demeure très fragile, dans la mesure où elle ne s'est appuyée ni sur la reprise de l'investissement ni sur l'augmentation de la productivité dans les secteurs productifs hors-hydrocarbures. Cela est d'autant plus vrai que la production industrielle a continué à régresser, ainsi que nous le verrons plus loin.

Cette absence d'investissements nouveaux, couplée aux licenciements induits par la restructuration du secteur industriel et de services, a contribué à l'augmentation du nombre de chômeurs, que l'on évalue, officiellement, à quelques 2,3 millions de personnes en 1997, soit 28 ou 29% de la population active (selon les différentes sources). Encore, faut-il souligner, que le taux de chômage n'a pu être contenu à ce niveau que grâce au recrutement massif, ces deux dernières années, de gardes communaux (plus d'une centaine de milliers) chargés d'assurer, en liaison avec les forces de sécurité, le maintien de l'ordre public.

Tableau 1 : Indicateurs macro-économiques. (1993 -1996)

	1993	1994	1995	1996
Produit Intérieur Brut (milliards DA)	1166,0	1472,0	1966,5	2502,0
Produit Intérieur Brut (milliards de \$)	49,9	42,0	41,2	45,7
Variation annuelle du PIB (en volume)	-2,2%	-0,9%	+3,9%	+4,0%
Variation annuelle du PIB hors- hydrocarbures (en volume)	-2,5%	-0,4%	+3,7%	+3,0%
Taux de chômage	27,1%	27,9%	28,1%	28,0%
Taux d'inflation (indice des prix à la consommation)	20,5%	29,0%	29,8%	18,7%
Taux de change annuel moyen (DA / \$)	23,35	35,06	47,65	54,75

Source : D'après des données de l'annexe statistique au programme du Gouvernement, publié dans le quotidien *El Moudjahid*, 7 Août 1997

Note : Dans son rapport sur la conjoncture du second semestre 1997, le CNES fait état, pour l'année 1997, d'un taux de croissance de 1,2% au lieu des 5% annoncé par le Gouvernement (cf. E.W. du 13/04/1998).

Mais c'est sans doute le retour aux équilibres macro-financiers qui constitue le résultat le plus notable de la politique gouvernementale menée depuis 1994.

Après avoir fortement augmenté depuis 1992, date du début de la libération des prix, l'inflation s'est progressivement atténuée depuis 1995, passant de 30% à moins de 20% en 1996 pour descendre, selon le Gouvernement actuel, à moins de 10% en 1997. Cette évolution est tout à fait spectaculaire, même si l'inflation est ici mesurée par l'indice des prix à la consommation établi sur une pondération datant de 1988 et donc obsolète aujourd'hui. La chute de l'inflation, qui traduit la forte contraction de la demande, dans un contexte d'aggravation du chômage et d'augmentation très lente des salaires, est obtenue au prix d'une détérioration régulière du pouvoir d'achat des salariés et plus généralement de titulaires de revenus fixes. Officiellement, il est reconnu que le pouvoir d'achat des salariés a reculé de 4,5% en 1993, de 10,7% en 1994, de 6,1% en 1995 et de 4,8% en 1996. Encore faut-il, pour prendre l'exacte mesure de la détérioration du pouvoir d'achat des salariés, défalquer des données disponibles, les transferts sociaux qui atténuent cette dégradation.

Un autre effet de la forte contraction de la demande est la relative stagnation en termes nominaux et la baisse en termes réels des importations de marchandises. Cette évolution touche non seulement les biens de consommation finals mais également la consommation de biens intermédiaires et d'équipement. La hausse de la valeur des exportations en 1995 et surtout en 1996 et en 1997, permet d'engendrer un solde positif de la balance commerciale, en particulier en 1996, année au cours de laquelle le prix du baril s'est fortement apprécié sur le marché mondial (+23% entre 1995 et 1996).

En ce qui concerne la balance des paiements, son déficit n'a pu être réduit que grâce aux ressources rendues disponibles par le rééchelonnement de la dette (4,5 milliards \$ en 1994 et 4,8 milliards en 1995). C'est dire si cet équilibre est appelé à se fragiliser à partir

de 1998, d'autant plus que les excédents de la balance commerciale, enregistrés depuis ces deux dernières années, sont principalement l'effet de l'amélioration du prix des hydrocarbures, lesquels assurent 95% des recettes d'exportations. Il est en outre prévu que les hydrocarbures continuent à représenter le principal poste d'exportation par la politique d'investissements menée actuellement non seulement par la firme publique SONATRACH, mais également par les firmes internationales dans la prospection et l'exploitation de nouveaux gisements. Le risque est grand, dans ces conditions, que se pérennise la dépendance de l'économie à l'égard d'une ressource unique, valorisée principalement sur le marché mondial.

Tableau 2 : Balance commerciale (en milliards de \$)

	1993	1994	1995	1996
Exportations	10,4	8,9	10,3	13,2
(dont hydrocarbures)	(9,9)	(8,6)	(9,7)	(12,6)
Importations	8,0	9,2	10,1	9,1
Solde	+2,4	-0,3	+0,2	+4,1

Source : *Id. Tableau 1.*

Un autre effet du rééchelonnement de la dette, amplifié par les excédents d'exportations dégagés, est celui de la reconstitution des réserves de change, qui autorise une relative maîtrise de la valeur de la monnaie nationale ces deux dernières années. Les réserves de change passent ainsi de 1,5 milliards \$ à 4,2 milliards entre 1993 et 1996. Le Gouvernement prévoit de les porter à plus de 6 milliards \$ à la fin 1997. Elles auraient en fait dépassé les 8 milliards \$, ce qui représente l'équivalent de près de onze mois d'importations. Ce volume de réserves permet d'éviter le recours aux ressources extérieures pour financer les importations, tout en prémunissant le dinar algérien d'une chute trop brutale (la dépréciation du dinar vis-à-vis du \$ a pu être contenue à moins de 10% en 1997, contre 15% l'année précédente et 36% en 1995).

Tableau 3 : Evolution des réserves (or exclu), milliards \$

	1993	1994	1995	1996
Réserves en devises (en valeur)	1,5	2,6	2,1	4,2
Réserves (en mois d'importations de biens et services)	1,9	2,9	2,1	4,5

Source : *Id. Tableau 1.*

Le rétablissement des équilibres financiers extérieurs s'est accompagné d'une réduction progressive du déficit budgétaire. Le déficit du Trésor s'est progressivement atténué, passant de 8,6% du PIB en 1993 avant le rééchelonnement à 4,4% en 1994, puis à 1,4% en 1995 pour remonter quelque peu en 1996 à 3%. Cette amélioration des équilibres budgétaires s'est appuyée sur la réduction drastique des

dépenses d'équipement, ce qui a entraîné une dégradation sensible des services de santé et d'éducation ainsi que des équipements collectifs.

La politique de stabilisation menée depuis 1994 a permis de rétablir, quoique de façon précaire, les équilibres macro-financiers, bénéficiant ainsi d'une période exceptionnelle marquée par la remontée du cours du baril de pétrole, une bonne pluviométrie, et, depuis le début de l'année 1997, une notable appréciation du dollar américain (dans lequel sont libellées les exportations d'hydrocarbures) sur les marchés des changes. Durant la même période, si le secteur des hydrocarbures (ouvert depuis 1991 aux firmes étrangères) a fait l'objet d'investissements massifs destinés à accroître les capacités d'exportations, le secteur industriel a perduré dans la récession. Examinons maintenant les réformes dont a fait l'objet ce secteur, ainsi que ses résultats.

2. LES REFORMES DU SECTEUR INDUSTRIEL ET SES EFFETS.

La politique économique mise en oeuvre ces dernières années a visé à parachever l'édifice institutionnel des réformes engagées, lequel édifice favoriserait, selon ses concepteurs, la relance des activités économiques, en particulier dans le secteur industriel. Dans cette perspective, le développement de la petite et moyenne entreprise (P.M.E.) a été considéré comme le moyen privilégié de cette relance, en ce que ce développement permet non seulement de drainer l'épargne domestique vers des utilisations productives mais également de contribuer à la réduction de la forte pression qui s'exerce sur le marché de l'emploi.

Malgré les investissements massifs dont elle a bénéficié au cours de la décennie 1970, l'industrie publique (hors hydrocarbures) ne représente, ces dernières années, qu'une proportion très faible de la PIB (11 à 13% selon les années). Quant à l'industrie privée, sa contribution est marginale (1,4% de la PIB en 1994).

Depuis 1990, voire même depuis 1986, l'activité industrielle enregistre une baisse régulière du niveau de sa production. Cette croissance négative et régulière de la production industrielle est l'effet d'une série de facteurs :

- la sous-utilisation chronique des capacités de production (50% en moyenne), liée aux difficultés d'approvisionnement des entreprises en intrants importés, mais également à l'obsolescence croissante des équipements des entreprises publiques qui occasionne des taux élevés de pannes de ces équipements,
- la faiblesse de la demande nationale qui traduit la baisse du pouvoir d'achat des consommateurs et la concurrence des produits étrangers, notamment dans le domaine des biens de consommation alimentaires, des produits textiles et des biens d'équipement domestiques, dans le contexte de la libéralisation du commerce extérieur,

- le bas niveau de la productivité moyenne dans le secteur et l'importance de la part représentée par la masse salariale dans la valeur ajoutée (42% en moyenne en 1995),
- la dégradation de la trésorerie des entreprises, publiques en particulier, qui ce traduit par des découverts importants et croissants.

21. Les performances du secteur industriel.

La valeur ajoutée industrielle a enregistré une baisse continue en volume depuis 1990, après s'être accrue de 3,5% par rapport à 1989. Le recul de la valeur ajoutée industrielle a particulièrement été sensible en 1992 et 1994 (-5,6% et -4,4% respectivement). Le fléchissement a été moins marqué pour ce qui est des autres années (-0,7% , -1,3% et -1,4% en 1991, 1993 et 1995 respectivement). Cette évolution négative a plus particulièrement frappé le secteur des mines, les ISMMEE (industries sidérurgiques, métallurgiques, mécaniques, électriques et électroniques) ainsi que les branches des textiles et du bois.

La contribution de l'industrie à la formation du PIB s'est légèrement accrue entre 1990 et 1993, passant de 10,4% à 12,1%, mais a ensuite fléchi les deux années suivantes, tombant à 10,5% en 1995. En valeur, la production industrielle est passée de 142 milliards de dinars en 1993 à 169 milliards en 1994 et à 208 milliards en 1995. La part du secteur public dans la production est largement prépondérante et la contribution du secteur privé, bien qu'elle soit en progression, se limite à quelque 10 à 12% ces dernières années. Le niveau de la contribution du secteur privé dans la production est, en outre, fortement contrasté selon les branches. En 1994, les entreprises privées contribuaient, dans la production industrielle globale, pour 30% dans la branche des cuirs et chaussures, pour 21,4% dans celle du bois et papiers, 17,4% dans l'agro-alimentaire, 14,3% dans la chimie et plastiques, 13,3% dans les textiles et les articles de confection, mais seulement pour 10,7% et 6,3% respectivement dans les matériaux de construction et les ISMMEE. En 1994, on dénombrait 362 entreprises publiques dans l'industrie, alors que l'on en comptait 374 l'année précédente. Les fermetures ont touché les branches des matériaux de construction (6 entreprises), du bois et papiers (4 entreprises) et de l'agro-alimentaire (2 entreprises). En revanche, le nombre des entreprises du secteur privé, essentiellement de petite taille, n'a cessé de croître. En 1994, on dénombrait 26 200 entreprises industrielles privées, dont seulement 1 200 (soit 4,6% d'entre-elles) avaient un effectif supérieur à 10 salariés, contre 23 000 en 1993, dont 1 300 (soit 5,7%) employaient au moins 10 salariés. On constate ainsi un mouvement de réduction du nombre des entreprises de grande taille au profit d'un accroissement du nombre des entreprises de petite taille.

Le chiffre des effectifs industriels (tous secteurs confondus) s'est élevé à 475000 employés en 1994, ce qui représente quelques 11% de la population occupée dans le secteur structuré. Les effectifs ont légèrement baissé par rapport à 1993, en raison de la fermeture de grandes entreprises autant publiques que privées, mais également à la suite des licenciements liés à la restructuration des entreprises

publiques. La forte réduction de l'emploi dans les grandes entreprises est néanmoins atténuée par la croissance (+15% en 1994) des effectifs employés dans les petites entreprises industrielles (de moins de 10 salariés). En 1994, les entreprises publiques concentraient 81,5% des effectifs industriels. Les effectifs du secteur privé (i.e. 18,5% de l'ensemble) se répartissaient pour 38% d'entre-eux dans les entreprises de plus de dix salariés et pour 62% dans les petites entreprises (de moins de dix salariés). L'effectif moyen par entreprise est de l'ordre de 1070 employés dans le secteur public et respectivement de 28 et de 3 salariés dans les entreprises de plus de dix salariés et de moins de dix salariés. Au sein du secteur privé industriel, les entreprises de plus de dix salariés, qui représentent 4,6% du nombre total des entreprises, génèrent 44% de la valeur ajoutée et emploient 38% des effectifs du secteur.

Des données précédentes, il ressort que le secteur industriel est constitué d'entreprises de grande taille, quasi-exclusivement publiques, et d'entreprises privées de petite taille. Les entreprises de taille moyenne, qui font l' "essentiel" du tissu industriel, sont peu nombreuses relativement et n'ont de ce fait que peu de poids dans l'ensemble du secteur.

Par ailleurs, l'appareil industriel est très faiblement exportateur. Sa contribution dans le total des exportations de marchandises est marginale, de l'ordre de 3% en 1994 et 1995. En revanche, les importations d'intrants (matières premières et demi-produits) et d'équipements industriels représentent une proportion importante des importations de biens, de l'ordre de 57% en 1995, en progression d'ailleurs par rapport à l'année précédente. La hausse des importations de biens intermédiaires et d'équipements industriels en 1995 (+54% en valeur courante) est l'effet du relâchement de la contrainte financière externe, lequel relâchement découle non seulement du rééchelonnement d'une partie de la dette extérieure en 1994, mais est, également, le fruit de l'ouverture du commerce extérieur, réalisée au début de l'année 1995, laquelle ouverture a grandement simplifié les procédures d'importation.

Le niveau d'investissement des entreprises publiques est demeuré très bas ces dernières années. Le volume des investissements a cependant augmenté entre 1994 et 1995, passant de 9 à 15 milliards de dinars. Pour cette dernière année, les deux-tiers de ce montant (soit 9,6 milliards) ont concerné les projets en cours de réalisation et le lancement de nouveaux projets et le tiers (soit 5,4 milliards) les programmes de renouvellement et de valorisation du potentiel existant. Le financement de ces investissements a été réalisé à hauteur de 40% par des crédits extérieurs et le reste par autofinancement.

Depuis la fin de l'année 1993, date à laquelle un nouveau code des investissements est entré en vigueur, les projets d'investissement privé, dans l'industrie particulièrement, se sont multipliés. Entre décembre 1993 et juin 1996,

1 478 projets ont été déclarés, d'un coût global de 279,6 milliards de dinars et prévoyant la création de 106 000 emplois. En moyenne, le coût d'investissement par projet est de 190 millions de dinars pour un volume prévisionnel de 72 emplois. En moyenne toujours, le coût prévisionnel de création d'un emploi est de l'ordre de 2,6 millions de dinars. La répartition du coût des projets déclarés, selon l'origine des biens et services entrant directement dans la réalisation de l'investissement, révèle un degré élevé de dépendance à l'égard de l'importation. Dans le total des investissements projetés, 61% du coût (soit 170 milliards de dinars) représente l'achat de biens et services à l'étranger. A ces projets d'investissements de nationaux il convient d'ajouter quelques projets d'investissements étrangers, essentiellement dans l'industrie pharmaceutique. Nous ne disposons pas de bilan exhaustif des réalisations de ces investissements mais tout porte à croire qu'une part importante de ces projets n'ont pas encore connu un début de réalisation.

22. Les contraintes du secteur industriel.

Le taux d'utilisation des capacités de production est, en moyenne, très bas, en particulier pour ce qui concerne l'industrie publique. Globalement, ce taux a reculé de 57,2% en 1990 à 51,8% en 1993 pour tomber par la suite à 48,5% et à 46,7% en 1994 et 1995 respectivement. La chute des taux d'utilisation des capacités de production affecte surtout les branches fortement utilisatrices de biens intermédiaires importés (confection, bois et papiers) mais aussi les branches dont les unités de production connaissent des taux de pannes élevées, étant donné l'ancienneté des installations (sidérurgie, matériaux de construction, chimie, plastiques).

D'une façon générale, l'industrie est fortement dépendante de l'extérieur pour son fonctionnement. La proportion représentée par les biens intermédiaires importés, relativement à la valeur ajoutée engendrée, est très élevée, de l'ordre de 58% en 1994¹. La fragilité de l'industrie est également accentuée par la faiblesse de ses capacités d'exportation, ce qui entraîne une balance industrielle structurellement déficitaire, avec un taux de couverture des importations par les exportations industrielles très bas, inférieur à 4% en moyenne, ces dernières années.

La concurrence étrangère, induite par l'ouverture du commerce extérieur depuis 1995 et à laquelle est désormais confrontée l'industrie, agit comme révélateur de la faible compétitivité de l'appareil industriel, lequel bénéficiait jusqu'alors d'une large protection.

Le rétrécissement de la demande interne, induit par l'érosion du pouvoir d'achat des consommateurs, ainsi que la faiblesse des capacités d'exportation de l'industrie ont contribué à l'accroissement des stocks, en particulier au niveau des entreprises publiques. En 1995, ces dernières avaient accumulé d'équivalent de deux mois et demi de chiffre d'affaires en stocks de produits finis. Cette situation contribue à aggraver davantage la déstructuration financière des entreprises publiques.

Le découvert des entreprises publiques s'est fortement accru depuis 1993, passant de 10 milliards de dinars à fin décembre 1994 à 92 milliards à fin décembre 1995. Ce découvert, qui représente environ 26% de leur chiffre d'affaires, affecte surtout les entreprises des branches de la mécanique, de la sidérurgie et des biens de production électriques et électroniques. En revanche, et c'est la seule exception, les entreprises publiques de matériaux de construction présentent une trésorerie positive. Deux causes sont à l'origine de cette dégradation générale. Il y a d'abord le poids des remboursements de la dette extérieure, amplifié par la forte dévaluation du dinar en avril 1994 et sa dépréciation ultérieure. Ensuite, le montant élevé des créances des entreprises détenues par des organismes d'Etat, ainsi que les délais relativement longs de recouvrement des créances, expliquent également la détérioration de la trésorerie des entreprises.

23. Les réformes et la politique industrielle.

Un certain nombre de réformes ont été entreprises ces dernières années, visant à réduire les entraves qui bridaient l'investissement, en particulier dans le secteur industriel. Le nouveau code des investissements de 1993 unifie les régimes des investissements en supprimant toute discrimination entre les opérateurs qu'ils soient nationaux ou étrangers, publics ou privés. Dans le même temps, une Agence de Promotion, de Soutien et de Suivi des Investissements (APSI) est créée avec pour mission de contribuer à l'allégement des formalités et des procédures d'investissement. A cet effet, l'APSI a procédé à la mise en place d'un guichet unique (lequel est opérationnel depuis mars 1995) qui regroupe en un même lieu tous les organismes, institutions et administrations concernés par l'investissement. Auprès de ce guichet, l'investisseur a la faculté de s'informer sur les avantages auxquels il peut prétendre, déposer et enregistrer sa déclaration d'investissement, déposer et enregistrer sa demande d'avantages, recevoir la notification de la décision d'octroi des avantages (dans un délai maximal de 60 jours) et enfin d'établir les documents administratifs nécessaires à la réalisation et à l'exploitation de son projet d'investissement. Au titre des réformes importantes, il est prévu la privatisation de certaines entreprises publiques et, à cette fin, un texte législatif a été promulgué en août 1995. Pour permettre à ce processus de se concrétiser, les fonds de participation, qui géraient pour le compte de l'Etat les entreprises publiques, ont été supprimés et remplacés par des holdings en juin 1996, lesquels ont pouvoir de cession sur les actions des entreprises qu'ils détiennent dans leur portefeuille.

Les priorités de la politique de développement industriel du Gouvernement² sont de deux ordres : la restructuration de l'industrie publique d'une part et la promotion de la petite et moyenne industrie privée d'autre part.

En ce qui concerne le premier aspect, la restructuration industrielle consiste à réaliser, selon ses promoteurs :

- la filialisation systématique des entités industrielles homogènes,

recentrées sur leur métier de base et la cession des actifs liés aux

activités secondaires,

- l'ouverture du capital des entreprises publiques aux participations nationales et étrangères,
- le renforcement des capacités de gestion et de management par la formation-requalification de l'emploi au sein des entreprises,
- la cessation du soutien du Trésor aux entreprises non viables.

Quant au second aspect, l'option en faveur de la P.M.I. se matérialise par la mise en place, par l'Etat, de mécanismes de soutien à l'investissement, en particulier par la création :

- d'un fonds d'études de faisabilité qui consiste en l'octroi, aux futurs investisseurs, de crédits remboursables destinés à financer les études techniques de pré-investissement,
- d'un fonds d'aide à la création de P.M.E. destiné à aider les candidats l'investissement à la constitution des apports en fonds propres pour leur ouvrir l'accès aux crédits bancaires. Cette contribution de l'Etat, à titre participatif, est prévue de se faire sur la base de critères de rentabilité des projets d'investissement et constituerait ainsi une forme de garantie supplémentaire vis-à-vis des banques commerciales.

3. LES REFORMES DU SYSTEME BANCAIRE ET FINANCIER.

31. Les structures du système bancaire et financier.

Le système bancaire et financier a constamment joué un rôle purement passif dans l'économie. Les banques avaient principalement pour fonction d'accorder des crédits, notamment à court terme, aux entreprises publiques, lesquels crédits étaient refinancés, de façon quasi-automatique, auprès de la Banque Centrale. Dans un tel système, les investissements étaient financés par le Trésor et l'autofinancement était, institutionnellement, absent, voire tout simplement interdit. Le marché des capitaux était alors limité aux émissions, par le Trésor, de titres publics, lesquels étaient principalement souscrits par les entreprises publiques. A partir de 1988, mais surtout depuis 1990, le système bancaire et financier entre dans une phase de profonde refonte et connaît d'importants changements d'ordre institutionnel et organique.

La loi n° 90-10 du 14 avril 1990 relative à la monnaie et au crédit consacre l'autonomie de la Banque d'Algérie (la Banque Centrale). Celle-ci est administrée par le Conseil de la Monnaie et du Crédit qui joue le rôle d'autorité monétaire. La loi institue également un organisme de surveillance de l'activité bancaire, la Commission Bancaire, chargé de contrôler le respect par les banques et les établissements financiers des dispositions qui leur sont applicables. La Commission Bancaire, qui dispose du pouvoir de sanction des manquements constatés, veille, en particulier, à la mise en oeuvre par les banques et les établissements financiers des règles prudentielles édictées par la Banque d'Algérie en matière de division et de couverture de risques, de classement des créances par degrés de risques encourus, de

constitution de provisions pour risque de crédit et de ratios de solvabilité.

A l'origine banques étatiques, les banques commerciales sont transformées en sociétés par actions en février 1989, en conformité avec la loi n° 88-01 du 12 janvier 1988 relative à l'autonomie des entreprises publiques. Le capital des banques est divisé en actions, lesquelles sont détenues par des agents fiduciaires de l'Etat, les Fonds de Participation. Ces Fonds gèrent, pour le compte de l'Etat, qui reste propriétaire, les entreprises et les banques dans lesquels ils détiennent des actions. Les Fonds de Participation ont été ensuite dissous, en vertu de l'ordonnance n° 95-25 du 25 septembre 1995 relative à la gestion des capitaux marchands de l'Etat. Ces Fonds sont remplacés par des holdings auxquels a été transférée la propriété des actions des entreprises publiques. Mais désormais, et ceci constitue une différence fondamentale, les actions détenues par les holdings sont cessibles, ce qui autorise l'ouverture du capital des entreprises à des agents privés. En ce qui concerne les banques à capitaux publics, il est prévu leur intégration à un holding, ouvrant ainsi la voie à leur éventuelle privatisation.

Les banques commerciales à capitaux publics sont actuellement au nombre de cinq. Il s'agit de la BNA, du CPA, de la BEA, de la BDL et de la BADR. A celles-ci il convient d'ajouter la banque El Baraka à capitaux mixtes (algéro-saoudiens) créée sous le régime de la loi de 1990. En outre, une dérogation a été accordée (février 1995) par le Conseil de la Monnaie et du Crédit à la CNMA (Caisse Nationale de la Mutualité Agricole) pour exercer les activités de banque en faveur de la clientèle des secteurs agricoles productifs, de l'élevage, de la forêt et de la pêche.

Les établissements financiers, quant à eux, sont des personnes morales qui effectuent les opérations classiques de banque, à l'exclusion de la collecte des fonds publics. Ils sont soumis aux mêmes obligations que les banques commerciales et sont justiciables du même type de contrôle de la part de la Commission Bancaire. Deux nouveaux établissements financiers ont été agréés par le Conseil de la Monnaie et du Crédit. Il s'agit de la Finalep, institution à capitaux algéro-européens et, plus récemment, de l'Union Bank, première institution financière entièrement privée, dont une partie du capital est détenue par des intérêts algériens.

Dans le système d'intermédiation financière, le Trésor joue un rôle important. Cependant, il tend de plus en plus à limiter, ces dernières années, son recours aux avances de la Banque d'Algérie par l'émission publique de bons du Trésor sur formule portant un taux d'intérêt attractif. Cette politique vise autant à diversifier les instruments d'épargne qu'à lutter contre la thésaurisation. Jusqu'à la fin des années 1980, il assurait la totalité du financement des investissements publics à long terme. Depuis le début des années 1990, le Trésor tend à se désengager du financement des investissements publics, lesquels sont d'ailleurs en très net déclin depuis le milieu des années 1980, à la suite du resserrement de la contrainte financière externe.

32. La politique de la monnaie et du crédit.

A la veille de la réforme introduite par la loi sur la monnaie et le crédit de 1990, le système financier se caractérisait par un faible niveau d'intermédiation financière, ce qui se matérialisait par une fuite importante de monnaie hors banques, une faible innovation financière, un rôle passif du système bancaire et financier en matière de mobilisation et d'allocation des ressources avec un recours systématique à la Banque Centrale, un déficit structurel dans la liquidité des banques, un niveau élevé de créances non performantes dans le portefeuille des banques et, enfin, une monétisation excessive de la dette publique. La réforme mise en oeuvre se proposait d'atteindre quatre objectifs principaux:

- la réhabilitation de la monnaie nationale (le Dinar) dans ses fonctions classiques au niveau interne et sa convertibilité externe à un terme plus ou moins rapproché, en instituant un taux de change unique ;
- la réhabilitation des banques dans leurs fonctions classiques, en particulier dans les domaines de la gestion et l'innovation en matière de moyens de paiements, la collecte de l'épargne ainsi que dans la rationalisation de l'activité de crédit ;
- la réhabilitation de l'autorité monétaire, dont le Conseil de la Monnaie et du Crédit est le dépositaire, dans son rôle d'élaboration et de conduite de la politique monétaire;
- la redéfinition des relations entre, d'une part, la Banque Centrale et les banques (en particulier dans le domaine du réescompte, jusqu'alors quasi-automatique) et, d'autre part, entre le système bancaire et le Trésor (lequel devra tendre à se désengager de l'activité de crédit, racheter une partie du portefeuille des banques, rembourser dans un délai fixé son endettement à l'égard de la Banque Centrale, pendant que ses découverts en compte courant auprès de la Banque Centrale sont plafonnés et doivent être remboursés avant la fin de chaque exercice.

L'environnement économique dans lequel intervient la réforme du système financier n'autorise pas sa mise en application rapide. Sa mise en oeuvre sera progressive : le régime des changes sera graduellement libéralisé, les taux d'intérêts périodiquement réajustés et finalement libérés, les règles prudentielles de gestion des banques et des établissements financiers peu à peu instituées.

La politique de libéralisation du taux de change, qui aboutit en 1996 à la convertibilité des opérations courantes (à l'exception des dépenses pour voyage à l'étranger qui ne seront autorisées, avec limitation de montant annuel, qu'en octobre 1997), s'est appuyée sur la poursuite du glissement du dinar et des dévaluations dont il fait l'objet (20% en septembre 1991 puis en 1994 : 7,3% en mars et 40,1% en avril). Le dinar, alors fortement surévalué, s'est progressivement déprécié. Par rapport au dollar des Etats-Unis, il est passé d'une valeur de 7,6 dinars pour un dollar en 1989 à 8,9 en 1990 puis à 18,5 en 1991, date de la première dévaluation. Le glissement s'est encore poursuivi en 1992

avec un taux de 21,8 dinars pour un dollar et en 1993 avec un taux de 23,3. Les deux dévaluations de 1994 vont porter le taux de change à 35,0 dinars pour un dollar. Cette même année (à partir du 1er octobre), une étape importante est franchie dans le passage d'un régime de change fixe à une flexibilité accrue du taux de change par l'introduction du système de "fixing". Dans ce système, le taux de change est déterminé, lors de séances quotidiennes regroupant les banques commerciales et la Banque d'Algérie, en fonction de l'offre de devises de la Banque d'Algérie et de la demande exprimée par les banques, sur la base des besoins de sa clientèle.

Cette flexibilité de la détermination du taux de change débouche sur la mise en place, en janvier 1996, d'un marché interbancaire des changes au sein duquel les banques jouent un rôle encore plus déterminant dans la mesure où elles interviennent, désormais, non seulement comme demandeurs mais aussi comme offreurs de devises. De ce fait, les banques peuvent, à partir de cette date, intervenir sur le marché pour leur propre compte et jouer un rôle plus actif dans la collecte de ressources en devises et de leur allocation rationnelle à l'économie. Dans ce nouveau régime de détermination du taux de change, le dinar continue à se déprécier en 1995, s'échangeant à 47,6 dinars pour un dollar, mais tend à se stabiliser depuis le début de l'année 1996 (54,7 dinars pour un dollar en 1996 et 60 dinars en 1997). Le flottement du dinar, conjugué à la libéralisation du commerce extérieur (initiée en avril 1994 et parachevée en janvier 1995), qui a permis aux importateurs d'accéder librement aux devises pour financer leurs activités, a entraîné une forte réduction de la demande de monnaie étrangère sur le marché parallèle. En 1996, le différentiel entre le taux de change nominal et le taux de change réel est devenu inférieur à 40%, après avoir atteint des niveaux de l'ordre de 300% au début de la décennie 1990. En 1997, le niveau de ce différentiel a peu varié, s'établissant à quelques 35%.

En ce qui concerne le loyer de l'argent, la politique de libéralisation des taux d'intérêt s'inscrit dans la démarche globale de la Banque d'Algérie, laquelle vise l'émergence de taux d'intérêt réels positifs. Dans cette optique, la Banque d'Algérie s'est attachée à mener, ces dernières années, une politique monétaire très stricte dans le but de juguler l'inflation. En matière de rééquilibrage de la structure des taux d'intérêt, un certain nombre de mesures sont prises par le Conseil de la Monnaie et du Crédit en avril 1994³.

Il est ainsi décidé :

- le relèvement du taux de réescompte de 11,5% à 15%⁴, du taux pivot d'intervention de la Banque d'Algérie sur le marché monétaire de 17 à 20% ainsi que du taux d'intérêt des crédits en compte courant accordés par la Banque d'Algérie aux banques commerciales de 20 à 24% ;
- la suppression du plafond sur les taux d'intérêt débiteurs appliqués par les banques et les établissements financiers (les taux d'intérêt créditeurs ayant été libéralisés dès 1990) ;

- la suppression du plafond du taux sur le marché interbancaire qui devient librement négociable ; et
- la mise en place d'une marge bancaire maximum de 5 points au-dessus du coût moyen des ressources des banques.

Dans ce dernier domaine, une instruction ultérieure de la Banque d'Algérie⁵ supprime l'encadrement de la marge bancaire et libère, de ce fait, les banques de toute restriction dans la détermination de leurs taux, favorisant ainsi la concurrence entre banques et permettant, également, aux taux d'intérêt de jouer un rôle plus efficace dans la collecte et l'affectation des ressources financières.

Avec la levée de l'encadrement du crédit, le contrôle de celui-ci repose alors sur les réserves obligatoires et le niveau de refinancement des banques auprès de l'institut d'émission. Depuis septembre 1994, les banques sont ainsi tenues de constituer une réserve obligatoire auprès de la Banque d'Algérie, dont le niveau est fixé à 2% (avec un taux de rémunération de 11,5%), dans une première phase. En outre, à titre transitoire, il est institué un plafond de refinancement et un plafond de réescompte par banque. Ces plafonds sont fixés, au début de chaque trimestre, en tenant compte, pour chacune des banques, de ses ratios de performance relative et de transformation financière.

Les règles prudentielles de gestion des banques sont progressivement renforcées. Dans un premier temps, le capital minimum des banques et établissements financiers est relevé. Ensuite, des audits des banques commerciales, pilotés par la Banque d'Algérie, sont effectués, lesquels doivent permettre d'améliorer leur fonctionnement et leur gestion.

A partir de la promulgation de la loi sur la monnaie et le crédit, les banques sont tenues de souscrire à un capital social minimum de 500 millions de dinars, sans que ce montant soit inférieur à 33% de leurs fonds propres. En ce qui concerne les établissements financiers, le minimum requis est de 100 millions de dinars, sans que celui-ci soit inférieur à 50% des fonds propres. En outre, les fonds propres doivent obligatoirement représenter un taux de couverture de risque supérieur à 8% (c'est le fameux ratio Cooke).

Par ailleurs, dans le but de permettre aux banques d'accroître leur capacité d'intervention dans un environnement économique appelé à devenir concurrentiel, la Banque d'Algérie a fait procéder à l'audit des cinq banques commerciales par des bureaux spécialisés (Ernest Young, en particulier), en 1992 et 1994. Les rapports d'évaluation ont permis d'identifier aussi bien les obstacles internes aux banques que ceux qui relèvent de leur environnement économique, les empêchant ainsi de satisfaire aux conditions d'orthodoxie financière.

Pour pallier aux insuffisances constatées, un certain nombre de mesures, d'ordre financier et institutionnel, ont été prises.

- Au plan financier, la recapitalisation de la plupart des banques auditées a été réalisée, dans le but d'assainir leur patrimoine. Un plan

de restructuration du portefeuille des banques a été également mis en oeuvre, lequel s'est matérialisé par le rachat par le Trésor, à la fin avril 1995, de 275 milliards de dinars de créances des banques sur les entreprises publiques, ce qui a contribué à améliorer leur liquidité.

- Au plan institutionnel, il est procédé à l'introduction de règles comptables normalisées au niveau des banques par le biais de la généralisation de la comptabilité analytique. En outre, des programmes de modernisation du système informatique sont initiés tout comme sont définis des outils de suivi des ratios prudentiels édictés par la Banque d'Algérie. Il est, également, institué un contrat de gestion (ou de performance) liant la banque à ses actionnaires, qui l'engage à respecter les règles prudentielles auxquelles elle est tenue de souscrire.

CONCLUSION.

Pour conclure, nous proposons quelques remarques :

1. La politique de stabilisation menée depuis 1994 a permis de rétablir, quoique de façon précaire, les équilibres macro-financiers. Cette politique a bénéficié d'une conjoncture exceptionnelle marquée par la remontée du cours du baril de pétrole, une bonne pluviométrie, et depuis le début de l'année 1997, une notable appréciation du dollar américain (dans lequel sont libellées les exportations d'hydrocarbures) sur les marchés des changes. L'embellie actuelle de l'économie apparaît, dans ces conditions, constituer un phénomène non seulement très fragile mais également difficilement reproductible.

2. Durant la même période, si le secteur des hydrocarbures (ouvert depuis 1991 à la concurrence étrangère) a fait l'objet d'investissements massifs destinés à accroître ses capacités d'exportations, le secteur industriel s'est, quant à lui, enfoncé dans une récession durable. Le recul de la production industrielle au cours de ces dernières années a déjà été rappelé. Les restructurations dont fait l'objet actuellement ce secteur se soldent par des licenciements massifs de travailleurs (dans la sidérurgie par exemple, les compressions de personnels ont touché, en ce début d'année 1998, le tiers de l'effectif, soit plus de 6000 personnes). Mais la restructuration de l'offre est peut-être trop tardive. Les mesures de libéralisation du commerce extérieur ainsi que la libération des prix ont été adoptées avant que la restructuration de l'offre n'ait été parachevée voire même entreprise, c'est-à-dire avant même que les unités de production ne soient en mesure de soutenir la concurrence avec les firmes étrangères. L'ouverture prématurée du marché risque d'obérer toute politique de relance et de rendre inopérante une politique tardive de restructuration industrielle.

3. La privatisation des entreprises, qui représente une des modalités de la restructuration industrielle, est rendue d'autant plus difficile dans le cas algérien, qu'elle requière, en théorie, les conditions d'une économie de marché déjà développée, que la privatisation entend justement réaliser. En effet, les privatisations d'entreprises publiques supposent⁶, pour être menées à bien, "l'existence d'une épargne intérieure significative, de marchés financiers avec une capitalisation suffisante, d'un système

bancaire développé (pour le placement des actions) et d'une économie stabilisée (pour pouvoir évaluer les entreprises à privatiser et aussi parce que les perspectives de hausse de la valeur future des actions sont meilleures en période de désinflation. De plus, les entreprises à privatiser doivent être rentables". Il est fort probable que, en l'absence des conditions précédemment énumérées, toute politique de privatisation précipitée ne serait, à l'instar de ce que l'on a pu observer dans la plupart des pays de l'Est, rien d'autre qu'une braderie généralisée des actifs de la nation, avec délit d'initié tout aussi généralisé.

Documents utilisés

CNES, Rapport sur la conjoncture, diverses livraisons, Alger.
 Banque d'Algérie (1990), Loi sur la monnaie et le crédit, avril, Alger.
 Banque d'Algérie, Divers règlements, Alger.
 ONS, Revue Statistiques, divers numéros, Alger.
 Presse algérienne (El Watan, La Tribune,...)

Notes

* Chercheur - économiste CREAD.

1 Cela signifie qu'un accroissement d'un dollar de la valeur ajoutée suppose l'importation préalable de l'équivalent de 0,58 dollar d'intrants industriels.

2 Cf. le programme que celui-ci a présenté au CNT en avril 1996 (Gouvernement Ouyahia).

3 Celles-ci sont contenues dans l'instruction n° 16-94 du 9 avril 1994 de la Banque d'Algérie, relative aux instruments de conduite de la politique monétaire et au refinancement des banques.

4 Le taux de réescompte sera ensuite progressivement réduit passant à 14% en 1995, puis à 13% en 1996.

5 N° 77-95 du 25 décembre 1995.

6 Cf. Régis CHAVIGNY (1997), Economies en transition et économies en développement, une comparaison, in Revue Tiers Monde, oct-déc., n° 152, ed. PUF, Paris.