

**Indépendance de la Banque centrale dans une économie en transition.
Application au cas de la Banque d'Algérie
Deuxième partie (suite et fin)**

Mohamed Chérif ILMANE

Professeur, Ecole Supérieure de Commerce
ESC, Alger, Algérie

Résumé

Au cours des deux dernières décennies, le thème de l'indépendance de la Banque centrale a connu un développement fulgurant. Sur le plan théorique d'abord où, en dépit des critiques qui lui sont adressées, la théorie de l'indépendance de la Banque centrale continue de gagner du terrain. Sur le plan pratique, ensuite, où un nombre de plus en plus grand de pays, non seulement développés mais également en voie de développement et/ou en transition, accordent une indépendance accrue à leurs Banques centrales. L'Algérie, que l'on peut classer dans la catégorie des pays à économies en transition, n'est pas en reste.

Pour une économie en transition, comme l'économie algérienne, la problématique de l'indépendance de la Banque centrale s'inscrit logiquement dans le cadre d'une problématique plus générale, celle de la transition d'une économie planifiée du centre vers une économie orientée par le marché.

Un des aspects les plus importants du processus de transition est la réforme des institutions et/ou la mise en place de nouvelles en compatibilité avec le marché. Parmi ces institutions, le système monétaire et bancaire, la Banque centrale en tête, se positionne au premier rang.

Cette transition doit concerner d'une part, les aspects : juridique, organisationnel, instrumental, tout comme elle doit concerner, d'autre part, la monnaie et le crédit eux-mêmes.

C'est ce processus qui est engagé depuis la promulgation de la Loi 90-10, du 14/04/1990, relative à la Monnaie et au Crédit (LMC), non sans hésitations voire, parfois, avec des reculs et des remises en cause.

Rappel

Cette deuxième partie fait suite à la première qui, en plus de la position de la problématique, a été consacrée : 1) à la caractérisation de la transition du système monétaire et bancaire algérien dans son ensemble avec pour objectif l'évaluation de la «distance» parcourue par rapport au legs de la période de l'économie planifiée du centre, et 2) à un exposé succinct de la théorie de l'indépendance de la Banque centrale, de sa mesure et de sa réalité, en particulier dans les économies en transition.

Dans la présente partie, j'analyserai l'indépendance de la Banque d'Algérie selon la loi, sa mise à l'épreuve de la réalité du terrain et la pratique effective. Après quoi, je résumerai les principales conclusions de toute l'étude.

J'adjoindrai un post-scriptum relatant l'apport de la nouvelle l'ordonnance 10-04 du 26/08/2010 modifiant et complétant l'ordonnance 03-11 relative à la Monnaie et au Crédit.

IV – De l'indépendance de la Banque Algérie : textes et réalité.

Au vu des développements précédents, je m'attellerai dans cette section, et dans un premier temps, à apprécier l'indépendance légale de la BA selon la LMC (IV – 2), puis selon l'ordonnance 01–01 qui la modifie et la complète et l'ordonnance 03-11 qui l'abroge et la remplace (IV – 3).

Je réunirai, dans un deuxième temps, quelques faits saillants permettant de donner un aperçu sur l'indépendance de la BA sur le terrain ou de facto (IV – 4).

Auparavant, il convient de clarifier un aspect institutionnel délicat concernant les rapports imbriqués entre le Conseil de la Monnaie et du Crédit, qui est l'Autorité Monétaire, et la Banque centrale, c'est-à-dire la Banque d'Algérie (IV – 1).

IV –1– Indépendance du Conseil de la Monnaie et du Crédit ou de la Banque d'Algérie ?

L'architecture du pouvoir monétaire institué par la LMC, s'apparente, dans sa forme, à celle du pouvoir politique avec ses trois composantes: l'Exécutif, le Législatif et le Judiciaire. En effet, cette loi prévoit trois organes :

- le Conseil de la Monnaie et du Crédit (CMC), en tant qu'Autorité Monétaire ;
- la Banque d'Algérie (BA) qui met en œuvre des règlements et décisions du CMC et assure la conduite quotidienne de la politique monétaire ;

- la Commission Bancaire (CB), en tant qu'organe de supervision et juridiction administrative pour le système bancaire.
L'analogie s'arrête là.

Ces trois organes sont présidés par une seule personne : le Gouverneur, aidé, dans l'exécution de ses prérogatives, par trois Vice-gouverneurs.

Ce qui m'intéresse ici est de clarifier les rapports entre le CMC et la BA, pour mieux cerner le degré d'indépendance de cette dernière.

Un des principaux piliers de la réforme monétaire et bancaire introduite par la LMC consiste incontestablement dans l'institution d'une Autorité Monétaire dotée d'un large pouvoir en matière monétaire et bancaire : le CMC.

En effet, l'alinéa 1 de l'article 44 stipule que : « Le conseil de la monnaie et du crédit est investi de pouvoirs en tant qu'autorité monétaire qu'il exerce, dans le cadre de la présente loi, en édictant des règlements bancaires et financiers... » ;

En fait, le CMC détient les pouvoirs les plus étendus en la matière, notamment :

- la réglementation de toute l'activité bancaire ;
- l'autorisation en matière d'accès à (et d'exclusion de) la profession bancaire;
- la définition des instruments et des objectifs intermédiaires de la politique monétaire.

Par ailleurs, le CMC remplit les fonctions du Conseil d'Administration de la Banque; il décide donc de son organisation (statut du personnel, régime de rémunération,...) et de sa gestion (l'établissement du budget, l'affectation des résultats,...).

Afin d'apprécier l'indépendance de la BA, il faut situer sa place exacte dans cette organisation du pouvoir monétaire.

Le CMC est composé de sept membres dont :

- quatre membres : le Gouverneur, Président, et les trois Vice-gouverneurs que l'on peut qualifier de dirigeants internes;
- trois membres externes : il s'agit de trois hauts fonctionnaires représentant l'Exécutif, en particulier le Ministère des finances.

De par la loi, ces fonctionnaires sont réputés être indépendants, des administrations auxquelles ils appartiennent, dans l'exercice de leurs prérogatives de conseillers (délibération, vote,...). Il n'en demeure pas moins que de par leurs fonctions de hauts responsables, ils portent consciemment ou inconsciemment les préoccupations de leurs administrations d'origine.

Cependant, numériquement, la majorité est à l'avantage de la BA. Cette position lui assure la détention du pouvoir de décision non seulement en ce qui concerne son administration, mais également en ce qui concerne aussi bien la réglementation bancaire que l'élaboration et la conduite de la politique monétaire.

En effet, en matière d'administration, les décisions sont prises à la majorité simple des voix avec, en cas de leur égalité, la voix prépondérante du Président.

Concernant la réglementation ou la politique monétaire, la loi ne prévoit pas de procédures particulières de fonctionnement du CMC. Par contre, elle y oppose ce dernier au Ministre chargé des finances, comme on le verra sous peu.

De ce qui précède, parler de l'indépendance du CMC reviendrait, à quelques précisions près, à parler de celle de la BA.

Dans la démonstration qui suivra, c'est cette dernière qui sera mentionnée, sauf lorsque la distinction avec le CMC s'avère pertinente.

IV- 2 – L'indépendance légale de la BA selon la LMC.

Dans cette sous-section, l'indépendance de la BA sera abordée directement à l'aide de la grille d'évaluation exposée dans la sous-section précédente, à savoir :

- la nomination des dirigeants, mandat, durée les conditions de leur limogeage ;
- l'élaboration et la conduite de la politique monétaire ;
- la place de la stabilité des prix parmi les objectifs de la politique monétaire ;
- les restrictions imposées au financement du déficit budgétaire.

IV – 2 – 1 – Nomination, mandat et conditions de relèvement de leurs fonctions des dirigeants internes de la BA.

Le Gouverneur est nommé par décret du Président de la République (cette procédure est rendue explicite par la constitution de 1996 en son article 78–6) pour un mandat de six ans renouvelable une fois. Il est mis fin à ses fonctions dans les mêmes formes juridiques. Légalement, il ne peut être mis fin aux fonctions du Gouverneur que dans le cas d'incapacité dûment constatée ou de faute lourde (article 22, alinéa 3).

Les mêmes dispositions s'appliquent aux trois Vice-gouverneurs, excepté la durée de leur mandat qui est de cinq ans.

Quant au trois membres externes du CMC, ils sont nommés par le Chef du Gouvernement. Ils n'ont pas de mandat.

IV – 2 – 2 – Elaboration et conduite de la politique monétaire.

On a vu que le CMC est investi de pouvoirs étendus en matière de réglementation de l'activité bancaire. Au titre de l'article 44, il édicte des règlements. Avant sa promulgation par le Gouverneur, le projet de règlement est communiqué, dans les deux jours de son approbation par le CMC, au Ministre chargé des finances. Celui-ci dispose d'un délai de trois jours pour faire part de son avis. En cas de non réponse dans les délais, le règlement est adopté. Au cas où le Ministre chargé des finances demande des modifications, il doit les communiquer, dans les délais, au Gouverneur qui réunit le CMC dans les deux jours qui suivent. La nouvelle décision du CMC devient exécutoire. Bien entendu, le Ministre chargé des finances dispose du droit de recours en annulation devant la juridiction compétente.

Par ailleurs et dans le souci de coordination des actions des pouvoirs publics, la loi oblige le Gouvernement à consulter la BA sur tout projet de loi ou de règlement touchant aux finances ou à la monnaie en particulier, la loi de finances. En retour, la BA peut proposer au Gouvernement toute mesure de nature à exercer une action favorable sur la balance des paiements, les prix, les finances publiques etc....

IV – 2 – 3 – La place de la stabilité des prix parmi les objectifs de la politique monétaire.

Les objectifs de la politique monétaire à travers les missions que la LMC a fixées à la BA (article 55) ont été largement discutés dans mon travail déjà cité, ILMANE (2007). Je me limiterai ici à reprendre le texte de cet article et à faire un commentaire rapide.

L'alinéa premier de cet article stipule que :

« La banque centrale a pour mission de créer et de maintenir dans le domaine de la monnaie, du crédit et des changes les conditions les plus favorables à un développement ordonné de l'économie nationale, en promouvant la mise en œuvre de toutes les ressources productives du pays, tout en veillant à la stabilité interne et externe de la monnaie » (je souligne). De cette large mission, on peut extraire les objectifs suivants :

- « le développement ordonné de l'économie nationale » qui constitue une sorte de fonction de préférence (ou de finalité) du décideur politique formulée par le législateur. Il s'agit d'un objectif stratégique de long terme pour la réalisation duquel la Banque centrale doit contribuer par la création et le maintien, dans son domaine (la monnaie, le crédit et les changes) et à l'aide de son outil (la politique monétaire), de conditions les plus favorables, conditions contenues dans les deux autres objectifs finals ;
- « la mise en œuvre de toutes les ressources productives du pays » qui correspond à l'objectif de plein emploi, comprenant implicitement l'objectif de la croissance économique ;
- « la stabilité interne et externe de la monnaie » qui correspond à la stabilité des prix (domestiques, et donc à la lutte contre l'inflation) et du taux de change.

Il est clair que la stabilité des prix figure en bonne place parmi les missions de la BA. Il convient d'observer cependant que d'une part, il n'est pas le seul mais accompagné de celui du plein emploi et implicitement de celui de la croissance économique. D'autre part, il n'est pas nécessairement l'objectif principal dans la mesure où il ne bénéficie pas d'un positionnement privilégié par rapport aux autres objectifs car la loi n'introduit aucune hiérarchie. De ce fait, un problème grave et délicat peut surgir quand il va falloir arbitrer entre objectifs en situation conflictuelle. Comme la loi ne prévoit aucune procédure en la matière, la BA peut se trouver en position de liberté totale de décider de privilégier l'objectif qu'elle veut. Cette éventualité est loin d'être une hypothèse d'école ; elle s'est effectivement présentée comme on le verra plus loin (IV – 4 – 2).

Néanmoins, ce problème vient d'être résolu par l'ordonnance 10-04 du 26/08/2010 modifiant et complétant l'ordonnance 03-11. Voir commentaire en post-scriptum.

IV – 2 – 4 – La possibilité d'accorder ou non des avances au Trésor.

La LMC n'écarte pas le financement du déficit public qu'il soit direct (avances ou découverts en compte courant) ou indirect (via, principalement, les opérations sur effets publics et, secondairement, le CCP). Mais elle le limite dans son montant et dans sa durée, ce que nous avons largement discuté précédemment (II – 2 – 3).

Je rappelle brièvement que le financement direct est limité à 10% des recettes ordinaires de l'Etat constatées au cours de l'exercice budgétaire écoulé ; quant au financement indirect (opérations sur effets publics), il est plafonné, à tout moment, à 20% de ces mêmes recettes. Enfin, la durée du financement direct est limitée à un maximum de 240 jours et, dans tous les cas, les dites avances doivent être remboursées avant la fin de chaque exercice. Quant à la durée du financement indirect, les effets publics concernés doivent avoir moins de six mois à courir. Enfin, le solde créditeur du Compte Courant Postal de la Banque centrale doit répondre à ses stricts besoins.

IV – 2 – 5 – Conclusion : une mesure du degré d'autonomie de la BA

Au vu des éléments discutés ci-avant, quel serait le degré d'autonomie de la BA ?

En 1996, le Fonds Monétaire Arabe a procédé à une évaluation du degré d'indépendance des Banques centrales de onze pays arabes, dont la BA, sur la base des critères précédents et suivant le scoring de Cukierman et al (1992).

Le score obtenu par la BA est le suivant, FMA (1996, p. 95) :

- pour le premier critère..... $0,708 \times 0,20 = 0,1416$;
- pour le deuxième critère..... $0,500 \times 0,15 = 0,0750$;
- pour le troisième critère..... $0,800 \times 0,10 = 0,1200$;
- pour le quatrième critère..... $0,320 \times 0,50 = 0,1600$;
- **Total**.....**= 0,4966** ;

Avec ce score de 0,497, la BA se place en quatrième position derrière la Banque du Liban (avec 0,603), de l'Agence Monétaire de l'Arabie Saoudite (avec 0,502) et de la Banque Centrale d'Egypte (avec 0,500), mais devant la Banque Centrale de Tunisie (avec 0,430) et de la Banque El-Mghrib du Maroc (avec 0,375).

On peut noter, à titre de comparaison, que selon Cukierman et al. (1992), la Bundesbank, considérée alors comme la plus indépendante des Banques Centrales au monde, a obtenu la note de 0,69 ; tandis que celle de la FED était de 0,48 et celle de la Banque de France de seulement 0,24. C'est dire que le niveau d'indépendance légale dont jouit la BA est appréciable.

Cette indépendance légale doit, cependant, être corrigée par l'indépendance effective liée au turnover des Gouverneurs. Ainsi, dans la même étude du FMA (1996, p.98), on relève qu'il y a eu quatre changements de gouverneurs depuis 1980, d'où la note de 0,5 sur 1. Cette note place la BA au septième rang en compagnie des Banques centrales de Tunisie, de Libye et d'Egypte.

Bien entendu, je ne considère pas ces notes comme des vérités absolues. Bien plus, elles sont discutables à bien des égards. Elles doivent surtout être relativisées par rapport à la réalité, comme il sera fait plus loin.

Cela dit, je continue à me référer aux critères précédents pour mettre en évidence les incidences des modifications de la loi.

IV – 3 – Incidences des modifications de la LMC sur l'indépendance légale de la BA.

Les modifications apportées à la LMC en 2001, puis son abrogation et son remplacement en 2003, ont réduit considérablement l'indépendance légale de la BA.

En effet, l'article 13 de l'ordonnance 01-01 du 27/02/2001 abroge les dispositions de l'article 22 de la LMC relatives aux mandats du Gouverneur et des Vice-gouverneurs et aux conditions de mettre fin à leurs fonctions.

Aussi, l'article 10 de la même ordonnance ajoute, aux sept membres du CMC, trois membres externes mettant ainsi la BA en position numériquement minoritaire. Il convient de remarquer que, concrètement, le choix de ces trois personnalités a été porté sur deux Professeurs d'économie et le Secrétaire Général de l'Association des Banques et des Etablissements Financiers (ABEF).

Quand bien même l'on accepte une certaine indépendance d'opinion pour les deux premiers, ce ne serait pas le cas pour le SG de l'ABEF. En effet, ce dernier représente la corporation, composée quasi exclusivement de banques publiques (dont l'Assemblée Générale est le Ministre des finances), sensée être sous le contrôle de la BA (je veux dire de la CB). N'y aurait-il pas là conflit d'intérêt ?

Bref, la BA perd du fait de ces modifications les 20 % d'autonomie liés à ces aspects.

Qu'en est-il de l'ordonnance 03-11?

Au plan numérique, l'ordonnance 03-11 réduit le nombre de «personnalités» de trois à deux, mais la BA demeure minoritaire (trois contre cinq). Aussi, le SG de l'ABEF est reconduit dans la nouvelle composante du CMC.

Mais le coup fatal que l'ordonnance 03-11 a porté à l'autonomie de la BA réside dans la disposition contenue dans l'alinéa 3 de l'article 46 selon laquelle : « *La Banque d'Algérie est autorisée, également, à consentir exceptionnellement au Trésor public une avance destinée exclusivement à la gestion active de la dette publique extérieure* ».

Cette disposition réduit à néant la note en la matière : c'est-à-dire 50% de la note globale, puisqu'elle permet le financement, par l'impôt d'inflation, du déficit budgétaire qui pourrait apparaître lorsque les ressources budgétaires ne suffisent pas à couvrir les dépenses ordinaires et le service de la dette publique interne.

On aurait pensé que cette ressource ne sera pas sollicitée vu les énormes excédents budgétaires permis par la conjoncture pétrolière favorable. Mais la réalité est toute autre. En effet, le premier signe révélateur de l'intention de l'Exécutif d'y recourir apparaît clairement dans la loi des finances pour 2004 (article 10) qui ajoute la rubrique « Les avances de la Banque d'Algérie » aux ressources du Fonds de Régulation des Recettes (FRR). Cette rubrique ne figurait évidemment pas parmi celles prévues par la loi des finances complémentaire pour 2000 qui a institué ce fonds, car la LMC ne le permettait pas.

Comme l'objectif du FRR est la préservation des dépenses publiques des fluctuations des recettes budgétaires dues à l'évolution erratique du prix du pétrole ainsi que la réduction de la dette publique, et en toute logique, la dite loi ne prévoyait d'y loger que « *les plus-values fiscales résultant d'un niveau des prix des hydrocarbures supérieur aux prévisions de la loi de finances* » ainsi que « *toutes recettes liées au fonctionnement du fonds* ».

A propos de cette dernière rubrique, il faut remarquer que les «recettes» en question ne peuvent provenir que du placement des fonds déposés. Or comme le système bancaire est en excédent de liquidités, un tel placement ne peut se faire, ce qui est un fait, qu'auprès de la Banque centrale. C'est ainsi que le ministère de finances n'a cessé de demander à cette dernière de rémunérer les dépôts en question, sans cependant obtenir gain de cause et pour cause. Il s'agit comme d'une aberration car les intérêts en question sont des charges pour la BA qui viendraient en déduction de ses produits ce qui réduit d'autant ses bénéfices et finalement les dividendes à distribuer au Trésor. C'est une sorte de jeu à somme nulle !

Finalement, la loi de finances complémentaire pour 2006 lève toute ambiguïté tout en innovant quant à l'utilisation des recettes du FRR.

En effet, les deux rubriques de dépenses : « *la régulation de la dépense et de l'équilibre budgétaire fixés par la loi de finances annuelle (LFC 2000)* » et « *les moins-values fiscales résultant d'un niveau des prix des hydrocarbures inférieur aux prévisions de la loi de finances (LF 2004)* » sont remplacées par la rubrique : « *Le financement du déficit du Trésor, sans que le solde du fonds ne puisse être inférieur à 740 milliards de dinars* » à laquelle s'ajoute la rubrique « *réduction de la dette publique* ». La clarification consiste dans l'usage du concept clair à savoir celui du financement du déficit du Trésor au lieu et place des formules ambiguës utilisées précédemment, sachant que, dans la réalité, des recettes du FFR ont bel et bien été utilisées pour financer ce déficit. Il n'en demeure pas moins que le problème du contrôle démocratique d'un tel déficit demeure posé en l'absence de la loi relative au contrôle budgétaire.

L'innovation consiste dans la fixation d'un solde plancher de 740 MDDA (soit 10 MD\$US). Cela veut dire que si les ressources du FRR, déduction faite de ce solde, ne suffisent pas à couvrir le déficit budgétaire, on recourt à la «planche à billets».

Il importe de souligner que cette disposition n'a pas été respectée. En effet, alors que le solde du FRR a atteint, en 2006, près de 3000 milliards de

dinars, soit quatre fois le solde plancher sus-indiqué, le Trésor a recouru aux avances de la BA pour financer le remboursement anticipé de la dette extérieure rééchelonnée.

C'est ainsi que dans son bulletin de conjoncture (N° 27 – Mars 2007) sur les « tendances monétaires et financières au second semestre de 2006 », la BA révèle ce qui suit : « La situation monétaire consolidée montre que le Trésor public est créancier net du système bancaire, vu l'importance du Fonds de régulation de recettes. Cependant, pour les remboursements par anticipation de la dette de rééchelonnement, il importe de souligner que le Trésor a recouru aux avances exceptionnelles de la Banque d'Algérie dont le montant s'élève à 627,8 milliards de dinars à fin décembre 2006. En conséquence, une partie de la dette extérieure de rééchelonnement a été transformée en dette intérieure du Trésor à l'égard de la Banque d'Algérie, sans ponction sur le fond de régulation. Ce qui augmente la dette publique intérieure » (c'est moi qui souligne).

Par cette information, qui s'apparente à une dénonciation à peine voilée, et à juste titre, du comportement du Trésor public, la BA nous dit trois choses extrêmement importantes, à savoir que :

1. le désendettement vis-à-vis du reste du monde est transformé, pour l'équivalent de la dette rééchelonnée remboursée par anticipation, en dette publique intérieure accrue;
2. cet accroissement de la dette publique intérieure est financé par les avances de la Banque centrale, c'est-à-dire par la « planche à billets »;
3. ce financement aurait pu être réalisé par ponction sur le Fonds de Régulation des Recettes dont les ressources sont destinées, entre autres, à cet usage.

Mais la BA omet de préciser que la dette extérieure rééchelonnée a été déjà monétisée, en son temps (1995-1998), au profit du Trésor. Il ne reste à ce dernier qu'à puiser de ses propres épargnes pour financer son remboursement anticipé ou non.

Ce comportement, pour le moins hérétique, du Trésor est d'autant plus incompréhensible qu'il dispose d'une énorme épargne budgétaire dont il ne sait quoi faire.

Enfin, force est de constater qu'en dehors de la manifestation, au demeurant timide, de la BA, aucune autre institution ou organisation n'a réagi à cet état de fait. C'est dire que l'indépendance de la Banque centrale n'intéresse personne. Plus grave encore, il y a, me semble-t-il, absence totale de prise de conscience politique et sociale des dangers du recours à ce financement : on ne dira jamais assez que son résultat est une inflation accrue avec tous les désajustements et dysfonctionnements économiques et sociaux qui en découlent.

Je montrerai, dans la sous section qui suit, que non seulement il n'y a pas de prise de conscience politique de la nécessité d'un minimum d'indépendance de la Banque centrale, mais il y a intention manifeste à la réduire, voire à l'éliminer.

IV – 4 – L'indépendance de la BA sur le terrain.

Je réunirai, dans un premier temps, un certain nombre de faits saillants et d'observations pour montrer toute l'ambiguïté, l'incompréhension, voire l'aversion des autorités politiques quant à l'indépendance de la BA. Dans un deuxième temps, je montrerai comment la BA a trouvé le moyen d'assurer son indépendance ou sa liberté **de facto**.

IV – 4 – 1 – L'indépendance de la BA et le pouvoir politique

Jusqu'ici, je me suis intéressé essentiellement à l'indépendance légale de la BA telle qu'elle ressort des textes. Dans la pratique, cette indépendance peut être plus ou moins concrétisée selon la situation politico-économique prévalent et surtout, selon la personnalité du Gouverneur et de celle du Chef de l'Exécutif et / ou du Ministre des finances ainsi que de l'arbitrage du premier Magistrat à qui revient la décision en dernière instance.

Le pouvoir politique peut aller jusqu'à transgresser la loi, à la détourner, à la modifier pour satisfaire ses besoins politiques quel qu'en soit le coût pour la société.

Quelques faits saillants peuvent être relatés à ce propos.

Le premier fait à relever concerne le limogeage, en juillet 1992, du premier Gouverneur nommé dans le cadre de la LMC. Ce limogeage a eu lieu pour des raisons autres que celles prévues par cette loi à savoir : l'incapacité dûment constatée ou la faute lourde.

La décision de mettre fin aux fonctions du Gouverneur a été prise par le Président du HCE (Haut Conseil de l'Etat), concomitamment à la désignation du nouveau Chef de gouvernement en la personne de Belaïd Abdeslam et certainement pour lui laisser les « mains libres » pour user de l'instrument monétaire.

On peut donc affirmer sans risque de se tromper qu'il s'agit d'un limogeage politique.

Si l'on tient compte de ce fait, comme le suggère Maliszewski (2000), la note de 0,5 que la BA a obtenue quant à son indépendance *effective* se réduirait à néant.

Comme on devait s'y attendre, le nouveau Chef de gouvernement a choisi et a fait nommer son candidat. A titre de témoignage, je dois rapporter que le nouveau Gouverneur a livré un message clair dès sa première rencontre avec l'encadrement de la BA, à savoir, disait-il : « *je suis ici pour une mission du Chef du gouvernement* ».

L'on a bien compris que l'indépendance de la Banque centrale était en jeu, vu le passé de Belaïd Abdeslam et son idée d'économie de guerre. Mais on était loin de deviner en quoi consiste exactement cette mission ! A aucun moment, le nouveau Gouverneur a insinué quelque chose qui pouvait impliquer ce que l'on saura après la publication du livre de Belaïd Abdeslam, en juin 2007.

Le contenu de cette mission a été tenu bien au secret, comme le confirme l'auteur lui-même (2007, p. 53) : « *Comme il est de coutume dans tous les pays, quand il s'agit d'opérations sur la monnaie, je ne pouvais révéler la nature des mesures que j'envisageais, avant d'en avoir étudié, soupesé et réglé les modalités avec les services concernés* ».

On saura finalement qu'il s'agissait d'une mission dont l'importance et la gravité dépassent de loin celle de l'indépendance de la Banque centrale. Ainsi lit-on (p. 35):

«...[des] directives [ont été] données au Gouverneur de la Banque d'Algérie de mettre au point et de réunir toutes les dispositions nécessaires à un changement complet des billets de banque en circulation, à la révélation du contenu des comptes de toute nature détenus auprès des banques et à l'identification des détenteurs des bons de caisse déposés auprès de ces banques » (c'est moi qui souligne).

Ou encore (p. 43) : *« Dès l'entrée en fonction de mon Gouvernement, j'ai demandé au nouveau Gouverneur, que j'ai fait nommer à la tête de la Banque d'Algérie, de préparer un changement complet des billets de banque en circulation... » (c'est moi qui souligne).*

Il s'agit de ce qui devait constituer la principale arme de sa politique d'économie de guerre :

« Une telle opération [écrit-il, p.]... devait constituer l'un des pivots, sinon le principal pivot de mon action dans le domaine économique. En obligeant chacun à révéler les capitaux qu'il détient et à en justifier l'origine, elle visait comme effet, à la fois, de démasquer les éventuels délinquants, corrompus et corrupteurs et de mettre à nu le « corps de délit », formé par les fortunes accumulées en argent grâce aux pratiques de la corruption ».

Bien entendu, une telle opération n'a pas eu lieu et ce, pour moult raisons dont il charge plus particulièrement la Banque centrale ou plutôt le Gouverneur qu'il a fait lui-même nommé et, par ricochet, un « groupe de cadres réformateurs » (pp.53-54):

« Aussi, ainsi que je le signale plus haut, avais-je fait part de mes intentions au nouveau Gouverneur de la Banque d'Algérie, en lui demandant de me faire des propositions concernant l'impression des nouveaux billets : en Algérie ou à l'étranger. Il me fit connaître, par la suite, et après avoir consulté ses services, sa préférence pour l'impression par les moyens de notre Banque Centrale. Selon ce qu'il m'avait affirmé,

l'opération lui demandait un délai plus éloigné que celui souhaité par moi, en raison, d'une part, de l'arrêt de l'une des machines de la banque en panne depuis un certain temps et, d'autre part, à cause de cette panne, du fait que la machine, en état de marche, devait satisfaire la fourniture régulière des billets de banque à l'économie, en même temps qu'elle devait procéder à l'impression des nouveaux billets. A cela, s'ajoutait le fait que la Banque d'Algérie ne disposait pas de clichés en réserve, à part celui concernant les coupures de 1000 Dinars dont le lancement était programmé avant l'avènement de mon Gouvernement. En cas d'attaque de faux monnayeurs contre l'une des coupures en circulation, la Banque Centrale aurait été dans l'impossibilité de réagir immédiatement, en retirant les billets imités par les faussaires et en les remplaçant par de nouveaux. Comme la priorité était donnée à la fourniture des billets de banque à l'économie, notamment pour le financement des activités agricoles, l'opération d'échange de billets allait de report en report et finit par aboutir à sa non-réalisation, avant le renvoi de mon Gouvernement, renvoi auquel ceux qui ont dû sentir venir le vent de cette opération n'auraient pas été étrangers ».

Et de se demander (p. 56) :

« Pourquoi la Banque d'Algérie a-t-elle tardé dans la mise en route d'une action que j'avais signalée au nouveau Gouverneur que j'avais fait nommer à sa Direction comme la pièce maîtresse de ma politique économique? Les justifications qui m'ont été fournies – la panne de l'une de ses imprimeries, la nécessité de pourvoir, en priorité, aux besoins de liquidités de l'activité économique dans le pays – étaient-elles les seules à expliquer les reports successifs, qui ont abouti finalement à la non-réalisation de cette partie de mon programme? S'agissait-il d'une opposition non déclarée à l'action de mon Gouvernement? Dans ce cas, cette opposition était-elle le fait du groupe de cadres de la Banque d'Algérie mis en place par la politique dite des réformes lancée à la fin du régime des années 1980? Ou bien était-elle l'effet de directives occultes, assignées à la Banque d'Algérie et à son nouveau Gouverneur, par les voies souterraines qu'utilisent, par prédilection, ceux qui, comme le Général TOUATI, agissent ou plutôt intriguent de «derrière le rideau», ainsi que je le lui avais dit un jour? Plus tard, ce dernier me

révéla, incidemment, qu'il disposait d'une antenne bien placée au sein de la Banque d'Algérie » (c'est moi qui souligne en gras).

Avant de conclure (p. 56) :

« Ce sont là autant de questions que je me pose toujours. J'étais, néanmoins, arrivé à la conclusion que je me heurtais, de la part de la Banque Centrale, à une véritable force d'inertie et que j'étais l'objet, dans cette affaire, de ce qu'on appelle la technique de l'édredon. En outre, je sentais, chez quelques-uns de ceux que j'avais choisis comme collaborateurs, un certain scepticisme envers l'orientation, les choix et les mesures dont j'avais meublé le programme de mon Gouvernement ».

Mais toujours est-il qu'il considère comme étant une des raisons qui ont précipité la chute prématurée de son gouvernement. Ainsi lit-on (p.54) :

« En juin 1993, j'avais assigné, au Gouverneur de la Banque d'Algérie, la rentrée suivant les vacances d'été, c'est-à-dire le mois d'octobre, comme dernier délai pour le lancement de l'opération d'échange des billets et de contrôle des avoirs monétaires. Un groupe de travail restreint avait été mis en place pour la mise au point des modalités nécessaires et pour l'élaboration des dispositions législatives requises à cet effet. Cette entrée dans la phase active devant conduire à la mise en application de ce que je considérais comme l'une des actions fondamentales et déterminantes que j'entendais faire mener, dans le domaine économique, social et même politique, par mon Gouvernement, n'a pas été, sans doute, pour rien parmi les raisons qui ont été à l'origine du renvoi de ce Gouvernement ».

Alors qu'il a échoué dans la mise en place de son économie de guerre, Belaïd Abdeslam a bien réussi à faire la guerre à l'économie en recourant à la « planche à billets » pour financer un déficit budgétaire jamais atteint par le passé. Et c'est là le deuxième fait.

Le deuxième fait est donc que le gouvernement Abdeslam est allé jusqu'à suspendre les dispositions de l'article 78 de la LMC qui limitait le recours du Trésor aux avances de la Banque centrale.

C'est ainsi que l'article 172 de la loi de finances pour 1993 dispose que : « *Nonobstant les dispositions législatives prévues par ailleurs, le plafond au 31 décembre des avances cumulées consenties au Trésor par la Banque d'Algérie est fixé à cent soixante dix milliards de DA (170.000.000.000DA)* ».

Je relève, au passage, que le ou les rédacteur(s) de cet article n'ont même pas daigné mettre les formes usuelles en écrivant « *Nonobstant les dispositions législatives prévues par ailleurs...* », alors qu'il s'agit des dispositions du seul article 78 de la LMC.

Il convient de souligner que la BA, qui a dû être consultée sur ce fait, n'a manifesté aucune opposition, même pas pour la forme. Elle s'est contentée de prendre acte !

Ces avances représentaient 53,6 % des recettes budgétaires totales de l'exercice écoulé (qui s'élevaient à 317 milliards DA), alors que le plafond permis était de 10 %.

Cet acte a permis à l'Exécutif de porter le déficit budgétaire global de 12,2 milliards DA en 1992 à 100,6 milliards DA en 1993, soit de 1,2 % à 8,7 % du PIB pour les mêmes années respectivement. Ce financement n'a pas manqué d'alimenter l'inflation dont le taux, qui a baissé de 31,7% en 1992 à 20,5% en 1993, a remonté à 29% en 1994.

Il importe de souligner que cette décision est en totale contradiction avec la nette conscience que Abdeslam a du danger de recourir à la planche à billets mais seulement quand ce sont les autres qui le font. Ainsi écrit-il (2007, p. 43) :

« *Depuis la fin des années 1980, quand le régime, alors en place, a essayé de cacher son échec économique en recourant, de manière inconsidérée, à la planche à billets pour le financement de ses dépenses, une inflation galopante s'était emparée de notre économie* ».

Comme on vient de le voir, il a fait exactement ce qu'il reprochait, à juste titre, aux autres. Infailliblement, il a obtenu les mêmes résultats qu'eux. Cela suffit pour détruire tous les arguments qu'il avancés pour se justifier.

Outre ces deux faits saillants, l'attitude de l'Exécutif envers la BA a toujours été marquée d'hostilités ; en voilà quelques autres faits.

Si le limogeage du Gouverneur a été réalisé sous le gouvernement Belaïd Abdeslam, son affaiblissement a commencé avec le gouvernement Ghozali qui le précédait. En effet, dès son investiture en juin 1991, ce dernier s'est attaqué à la BA et à son «Etat-major» directement ou par la presse interposée. C'est ainsi que, ne pouvant pas ou ne voulant pas s'attaquer directement au Gouverneur, une faille réglementaire a été vite trouvée pour affaiblir le statut (grade et salaire) des ses trois adjoints.

Que l'on se souvienne également de la polémique, dont la presse a fait largement écho, sur l'opération «des swaps d'or» ; des déclarations tonitruantes sur le caractère «exorbitant» des prérogatives de la BA ...

Cette attitude s'était quelque peu estompée durant la période de stabilisation et d'ajustement structurel, sans disparaître pour autant. En effet, l'envie de revoir, pour ne pas dire de remettre en cause, la LMC était toujours latente. Diverses moutures de propositions de lois modificatives ont été préparées dans des cercles fermés et ont circulé en catimini. Le premier résultat atteint a été concrétisé par l'ordonnance 01-01 du 27/02/2001. Tandis que l'ordonnance 03-11 du 26/08/2003 a achevé l'opération, comme nous l'avons vu précédemment.

D'autres faits importants à relever concernent les difficultés que rencontre la BA (la CB) dans l'exercice de ses prérogatives sur les banques publiques.

Une de ces difficultés est que la procédure d'approbation des dirigeants de ces banques n'a jamais été respectée, du moins jusqu'à 2001, sans que cela n'inquiète personne !

Une autre difficulté, relative à un fait qui me semble gravissime, et est d'actualité, est que les banques publiques alors qu'elles ont mis plus de dix ans pour se mettre en conformité avec la loi en matière de ratios prudentiels ont très rapidement rechuté. En effet, depuis au moins 2003, ces banques ne respectaient plus la réglementation prudentielle dans sa

plus sensible règle : le provisionnement des risques constatés. C'est ce que relève l'ex Directeur Général du Trésor, Kessali B. (2004) qui omet, cependant, de préciser de combien et qu'elles sont ses conséquences!

Le FMI (2004) a confirmé ce fait et a indiqué que l'insuffisance de provisionnement pour les cinq banques publiques s'élève à 24 % en 2003. Cette insuffisance concerne les crédits alloués aux grosses entreprises publiques pour 75 % ; les petites entreprises publiques pour 11 % ; le reste, soit 14 %, concerne le secteur privé.

Si l'on devait tenir compte de ce manque de provisionnement, le ratio de solvabilité se (ratio Cooke) réduirait à 6 %, c'est-à-dire en dessous du minimum réglementaire de 8 %. Il y aurait donc insuffisance des fonds propres de ces banques, mettant le Trésor dans l'obligation de les recapitaliser et/ou de racheter certaines de leurs créances compromises.

L'option prise par ce dernier est, selon la BA (2005, p.3), le rachat aux banques de 283 milliards DA de créances non performantes des entreprises publiques en difficulté. Cette opération pourrait permettre à ces banques de satisfaire aux exigences réglementaires en matière de ratio de solvabilité. Mais, entre temps, l'insuffisance de provisionnement veut dire qu'une partie des bénéfices des banques (égale à l'insuffisance des provisions) est fictive et induue, et leurs comptes ne sont pas sincères ! Il s'agit dans tous les cas d'infractions à la législation et la réglementation en vigueur applicables aux banques passibles de sanctions de la Commission Bancaire. Mais force est de constater que rien n'a été fait jusqu'à présent ! Cette situation est d'autant plus inquiétante qu'elle dure depuis au moins trois exercices, car jusqu'à fin 2005, le Trésor n'a racheté aux banques que 55 milliards dinars d'obligations à un an.

La prédominance du secteur bancaire public pose un véritable problème pour l'indépendance économique de la BA (la CB) dans la mesure où elle se trouve dans l'incapacité d'assurer un minimum de supervision. A ce propos, les plus récents scandales bancaires n'ont été ni découverts ni pris en charge par la BA (la CB). Devant l'APN, le Gouverneur a reconnu la difficulté pour son institution d'assurer

comme il se doit une telle tâche en invoquant l'insuffisance de moyens notamment, humains (inspecteurs). Ce constat peut être vrai. Mais, supposons un instant que tous les moyens existent quantitativement et qualitativement et qu'un problème grave ait été mis en évidence pour une banque publique quelconque, est-ce que la CB est réellement en mesure de lui retirer son agrément et de la mettre en faillite? Peut-elle tout simplement sanctionner son PDG ? Sans préjuger de ce que peut réserver l'avenir, je peux dire que cela n'a pas été le cas par le passé, comme il l'a été pour les banques et établissements financiers privés ou leurs dirigeants.

Un autre problème que pose la prédominance des banques publiques est l'interférence du pouvoir politique dans la fonction de «prêteur en dernier ressort» de la Banque centrale. Cette situation apparaît lorsque le système bancaire est illiquide et que la Banque centrale se trouve dans l'obligation de le refinancer. On peut faire observer, à juste titre, que c'est là le rôle naturel du prêteur en dernier ressort. Oui, mais il le serait moins s'il s'agit de refinancer d'énormes découverts cumulatifs sur plusieurs années et détenues par les banques publiques sur des entreprises publiques moribondes. Il le serait encore beaucoup moins que s'il se fait sous pressions du pouvoir politique qui, au lieu de résoudre le problème dans le fond (restructuration, privatisation et autres mesures fiscales), préférerait la facilité en recourant à l'émission monétaire.

C'est précisément ce comportement du pouvoir politique qui est considéré comme un des principaux facteurs de croissance excessive de la masse monétaire qui débouche sur une inflation accrue notamment, dans les économies en transition, comme le relèvent Ilieva et Halley (2001) et Maliszewski (2000).

Au total, l'indépendance légale, sous ses deux aspects politique et économique, de la BA est réduite à sa plus simple expression. Tandis que son indépendance effective est réduite à néant.

IV – 4 – 2 – L'indépendance ou la liberté de fait de la BA

Dans ce paragraphe, seront exposés deux faits qui me semblent être révélateurs d'une certaine liberté que la BA s'est accordé dans l'application de la loi.

Le premier fait concerne l'interprétation de la loi quant aux objectifs de la politique monétaire.

Dans sa réponse à la question relative à l'indépendance de la BA que lui a posée la Commission « Perspectives et Développement Economique et Social » du CNES, le Gouverneur affirme ce qui suit (2005, p. 7):

« Si l'on regarde l'ensemble des dimensions de l'indépendance d'une banque centrale, il apparaît qu'à l'exception de la notion de mandat aux dirigeants, les autres dimensions définissant l'indépendance de la Banque d'Algérie sont remplies ».

Et pour démontrer cela, il avance l'argument suivant :

« Bien que les missions de la Banque d'Algérie consacrées dans la loi bancaire vont au-delà de la stabilité des prix, dans les textes que la Banque d'Algérie publie, il est clairement indiqué que l'objectif ultime de sa politique monétaire est la stabilité des prix (souligné dans le texte) ».

Cependant, la BA, comme on vient de le voir, n'a retenu depuis 2001, aussi bien sous l'empire de la loi 90-10 que sous celui de l'ordonnance 03-11 en vigueur, que l'objectif de la stabilité des prix.

En effet, après avoir cité in extenso le texte de la Loi 90-10 (dans ses deux rapport annuels pour 2001 et 2002) puis les textes des deux lois (dans son rapport annuel pour 2003), la BA conclut, dans les deux premiers rapports (2002, p.72 et 2003, p.90), comme suit : *« L'objectif ultime de la politique monétaire est donc de maintenir la stabilité des prix, entendue comme une progression limitée de l'indice des prix à la consommation ».*

Dans le dernier rapport (2004, p.111), cette conclusion est reformulée comme suit : *« L'objectif ultime de la politique monétaire est de maintenir*

la stabilité monétaire à travers la stabilité des prix, entendue comme une progression limitée de l'indice des prix à la consommation ».

Relevons, au passage, que la BA a adopté, depuis 2003, l'approche dite des « règles » pour la conduite de la politique monétaire, en ciblant un niveau de taux d'inflation ne dépassant pas le plafond des 3 %, et ce, dans une perspective de moyen terme.

En effet, avant 2003, le rythme d'inflation ciblé n'était pas explicitement chiffré ; c'est le rapport pour l'année 2003 (2004, p.115) qui porte, à posteriori, un objectif quantifié :

«... l'objectif ultime de la politique monétaire exprimé en termes de stabilité à moyen terme des prix, à savoir une inflation inférieure à 3%, a été atteint en 2003...».

Revenons à présent à l'interprétation de la loi faite par la BA. Cette interprétation est restrictive. Elle est discutable à plus d'un titre. Tout d'abord, elle n'est pas conforme totalement ni à l'esprit ni à la lettre de la loi.

A ce titre, je dirai que si la BA (le CMC) dispose d'une certaine indépendance quant au choix des instruments et autres objectifs intermédiaires de la politique monétaire, ce n'est pas tout à fait le cas s'agissant du choix de (des) objectif(s) final(s).

En effet, l'article 44 de la LMC qui définit les attributions du CMC, en tant qu'autorité monétaire, l'autorise en son alinéa c à arrêter « *Les objectifs en matière d'évolution des différentes composantes de la masse monétaire et du volume du crédit* ».

Ces attributions sont reprises par l'article 62 alinéa c de l'ordonnance 03-11, avec davantage de clarté et une meilleure structuration : « *la définition, la conduite, le suivi et l'évaluation de la politique monétaire ; dans ce but le Conseil fixe les objectifs monétaires, notamment en matière d'évolution des agrégats monétaires et de crédit et arrête l'instrumentation monétaire...* »

Il s'agit bien d'objectifs intermédiaires et des instruments de politique monétaire.

Ensuite, la réduction de la stabilité de la valeur interne et externe du dinar à la seule stabilité des prix (domestiques) à la consommation évacuée, en partie du moins, l'objectif de stabilisation du taux de change, ou du moins le laisse à une gestion discrétionnaire.

Enfin, si le contrôle de l'inflation relève fondamentalement du champ de la politique monétaire, il ne saurait être, selon la loi, son unique objectif.

Pour être clair, je dirai, en utilisant la distinction entre l'indépendance économique (choix des instruments) et l'indépendance politique (choix des objectifs), que si la BA (le CMC) disposait encore d'une certaine indépendance économique, elle n'a en principe aucune indépendance politique. Pourtant, la BA (le CMC) a pris la liberté de choisir un seul objectif parmi ceux que la loi met à sa charge.

Il y a lieu d'observer que ce problème est désormais résolu. Voir, en post-scriptum, la modification apportée par l'ordonnance 10-04 du 20/08/2010 à l'article 35 de l'ordonnance 03-11 du 20/08/2003 qui définit les missions de la banque centrale.

Le deuxième fait à relater, à propos de l'indépendance économique de la Banque centrale, est celui né d'un problème créé par l'ordonnance 03-11 et que la BA (le CMC) a résolu au prix d'une entorse au principe de légalité.

Le problème consiste dans le fait que l'ordonnance 03-11 a abrogé l'article 93 de la LMC qui avait institué le plus classique des instruments de politique monétaire «la réserve obligatoire», sans l'avoir pris en charge par ailleurs. En effet, tous les autres instruments prévus par la LMC, à savoir : le réescompte d'effets publics et privés; l'open market : vente et achat d'effets publics et privés ; la prise en pension d'effets publics et privés ont été expressément repris par la nouvelle loi exceptée la réserve obligatoire ! Mais en raison de sa double importance : en tant que première garantie de la solvabilité des banques, et donc de garantie

des déposants, et en tant qu'instrument de la politique monétaire, le CMC l'a réintroduite. C'est l'objet du règlement 04-02 du 04/03/2004. L'ancrage juridique sur lequel s'est fondé le CMC pour édicter ce règlement est l'alinéa c de l'article 62 de la loi 03-11. Cet important alinéa autorise effectivement le CMC à arrêter l'instrumentation monétaire. Ceci peut se comprendre d'une manière restrictive, c'est-à-dire d'arrêter cette instrumentation parmi la panoplie prévue par la loi ; ou de manière large, c'est-à-dire d'intégrer de nouveaux instruments selon leur survenance et en fonction des besoins de conduite de la politique monétaire. Quand bien même on accepte cette dernière hypothèse, il me semble exclu que la loi aille jusqu'à autoriser le CMC à introduire des obligations et des sanctions qui relèvent de la loi.

En effet, la constitution par les banques d'une réserve obligatoire est, comme son nom l'indique, une obligation. L'assujetti qui ne la respecte pas encourt une pénalité. Mais celui qui encourt une pénalité doit bénéficier de la possibilité de recours, contre cette sanction, auprès de la juridiction compétente. Il est donc clair que l'institution de la réserve obligatoire (et les conséquences qui en découlent : sanction et recours) ne peut être que le fait de la loi. Ce n'est donc pas un hasard si la loi 90-10 institua la réserve obligatoire tout en prévoyant et la sanction et la possibilité de recours.

Enfin, ce qui est encore plus grave, le dit règlement en question prévoit la sanction pécuniaire, mais omet de prévoir la possibilité de recours! Finalement, ce règlement et, par voie de conséquence, l'instruction 02-04 du 13/05/2004 de la BA, qui lui est subséquente, ne seraient-ils pas entachés d'illégalité ?

Ce qui me semble important à constater, à propos de ces «dépassements», est que, à ma connaissance, aucune institution ou instance n'a réagi à cet état de fait.

Cette situation, pour le moins paradoxale, me conduit à conclure que depuis 2000/2001, la BA est Indépendante de facto sans être réellement indépendante de jure.

Ne pourrait-on pas dès lors déduire que cette indépendance de fait vient se substituer aux autres catégories d'indépendance légale (politique et économique) et effective ?

D'un point de vue strictement pragmatique, d'aucuns diront tant mieux et pourvu que cela dure ! Mais alors quid des réformes institutionnelles ? Quid de l'Etat de droit ? Quid de la bonne gouvernance ? Que se passerait-il si l'une ou l'autre institution se mette, à juste titre, à remettre en cause une telle situation ?

V – Conclusions

Des développements précédents, se dégagent les conclusions suivantes.

En dépit des critiques, d'ordre aussi bien théorique qu'empirique, qui lui sont adressées, la théorie de l'indépendance de la Banque centrale continue de gagner du terrain. C'est ainsi qu'un nombre de plus en plus grand de pays, non seulement développés mais également en voie de développement et/ou en transition, accordent une indépendance accrue à leurs Banques centrales.

L'Algérie, qui fait partie de la catégorie des pays à économies en transition, s'inscrit dans cette voie non sans hésitations voire, parfois, avec des reculs et des remises en cause.

En effet, formellement, la BA s'est vu accordée par la LMC une indépendance légale, économique et politique, appréciable.

Durant la période 1990–1993, l'exercice de cette indépendance a été durement limité par l'inertie du passé et le comportement hostile de l'Exécutif. Celui-ci a été jusqu'à faire limoger illégalement le Gouverneur et suspendre une disposition de la loi pour financer son déficit budgétaire.

Au cours de la période de stabilisation et d'ajustement structurel 1994–1998, la BA ne pouvait qu'activer en cohérence avec l'Exécutif dans le cadre des exigences des programmes en question sous l'œil vigilant du FMI et de la BIRD.

Durant cette période (de stabilisation et d'ajustement structurel), les velléités de l'Exécutif de réduire cette indépendance se sont estompées. Mais les intentions ont demeuré. En effet, des projets de loi sur la monnaie et le crédit ont circulé en catimini avant d'aboutir en 2001 à la première ordonnance 01-01 modificative de la LMC. Cette ordonnance, promulguée par le Président de la République en date du 27/02/2001, soit quelques jours avant la reprise de la session ordinaire du Parlement, a porté le premier coup dur à l'indépendance de la BA en supprimant le mandat du Gouverneur et des Vice –Gouverneurs.

Le coup fatal ne devait cependant pas tarder à lui être porté et ce, en vertu de l'ordonnance 11-03 promulguée par le Président de la République en plein vacances d'été, soit le 26/08/2003. Préparée en cercle restreint piloté par le Ministre de finances, cette ordonnance, qui abroge et remplace la LMC modifiée, a ouvert la voie au financement monétaire du déficit budgétaire, ce qui équivaut à réduire de moitié l'indépendance légale de la BA.

Au total, il ne reste à la BA qu'une partie de l'indépendance économique relative au choix des instruments de la politique monétaire. A ce propos, le fait que la dernière ordonnance n'avait pas pris en charge l'instrument classique : la réserve obligatoire, et vu l'importance de son utilité, a conduit le CMC à le réintroduire par règlement qui nous semble entaché d'illégalité.

Cet état de fait indique, comme dans beaucoup d'autres cas, que la légalité est l'aspect institutionnel le moins respecté en Algérie. C'est ainsi qu'en dépit de la loi et en plus du fait qui vient d'être relevé, la BA (le CMC) a pris la liberté «politique» en ne prenant en charge que la stabilité des prix comme objectif final de la politique monétaire. La BA devient indépendante de fait.

Pour autant, cette indépendance de fait ne semble pas refléter une performance économique accrue de la BA. S'il est vrai que depuis 1998 les rythmes d'inflation, tels qu'indiqués par l'IPC, se sont stabilisés à des niveaux remarquablement bas, il n'est pas évident qu'il s'agisse d'un résultat de la politique monétaire telle que conçue et conduite par la BA.

Post-scriptum

Ce travail était terminé bien avant la promulgation de l'ordonnance 10-04 du 26/08/ 2010 modifiant et complétant l'ordonnance 03-11 du 26/08/2003 relative à la monnaie et au crédit. Il me semble pertinent de lui garder la logique de son argumentation dans la mesure où elle reste valable pour la période d'avant le 26/08/2010, justement en ce qui concerne les objectifs de la politique monétaire. Or sur ce point précis, la nouvelle ordonnance a introduit une modification importante, sinon la plus importante.

En fait, cette ordonnance vient de résoudre le problème que j'ai soulevé relativement au choix d'objectifs opéré par la BA. En effet, le premier alinéa de l'article 35 de l'ordonnance 03-11, définissant les missions de la Banque centrale, a été modifié comme suit :

« La banque d'Algérie a pour mission de veiller à la stabilité des prix en tant qu'objectif de la politique monétaire, de créer et de maintenir, dans les domaines de la monnaie, du crédit et des changes, les conditions les plus favorables à un développement soutenu de l'économie, tout en veillant à la stabilité monétaire et financière ».

Il s'agit là de la plus importante et la plus fondamentale modification introduite par la dernière ordonnance. En effet, en assignant à la politique monétaire un objectif unique : **la stabilité des prix**, elle a écarté d'un seul coup le triple problème de multiplicité, de hiérarchie et de conflit d'objectifs qui caractérisait les lois et ordonnances précédentes. Tant mieux !

Ce n'est donc qu'à partir de la promulgation de cette ordonnance que «le choix» fait par la BA devient légal !

Cette modification mérite de plus amples commentaires ; ce que je m'attèlerai à faire ultérieurement.

Quant au problème de la réserve obligatoire, il demeure encore posé !

Bibliographie

Alesina A. et Summers L. (1993): « *Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence* ». *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 25, N°2, pp. 25–2, May.

Alesina A. et Gatti. R. (1995): « *Independent Central Banks: Low Inflation at No Cost* ». *AEA Papers and Proceedings*, Vol. 85, N° 2, pp.196–200, May

Bajou, C., Broyer, S., Maillard, L. et Silipo, L. (2005) : « *Dou You Speak ECB ?* ». *Flash N°439, IXIS. CIB*, Décembre.

Banque d'Algérie (2002) : « *Rapport 2001 : évolution économique et monétaire en Algérie* ». Juillet.

Banque d'Algérie (2003) : « *Rapport 2002 : évolution économique et monétaire en Algérie* ». Juin.

Banque d'Algérie (2004): « *Rapport 2003 : évolution économique et monétaire en Algérie* ». Avril.

Banque d'Algérie (2005a) : « *Contribution de la Banque d'Algérie aux travaux de la Commission Perspectives de Développement Economique et Social du CNES* ». Mai.

Banque d'Algérie (2005b) :« *Rapport 2004 : évolution économique et monétaire en Algérie*». Juillet.

Banque d'Algérie (2006) : « *Rapport 2005 : évolution économique et monétaire en Algérie* ». Avril.

Ball, L. (1994) : « *What Determines the Sacrifice Ratio ?* ». *IN « Monetary Policy* », édité par Mankiw, G. N., University of Chicago Press.

Barro R. et Gordon D. (1983): « *Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy*». *NBER Working Paper*, N°1079, February.

Belaïd, A. (2007) : « *Pour rétablir certaines vérités sur treize mois à la tête du gouvernement (juillet 1992-Août1993)* ». ffs1963.unblog.fr/.../livre-de-belaïd-abdesselam...

Benassy, A. et Pisani-Ferry, J. (1994) : « *Indépendance de la banque centrale et politique budgétaire* ». *Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales*, Document de Travail, N° 94-02, Juin.

- Benassy-Quéré, A., Coeuré, B., Jacquet, P. et Pisani-Ferry, J. (2004) :** « *Politique économique* ». Edition de Boeck, Bruxelles.
- Benissad, M.E. (1982) :** « *Economie de développement de l'Algérie : sous-développement et socialisme* ». Office des Publications Universitaires, Alger.
- Blinder, A. (1997) :** « *What Central Bankers Could Learn from Academics, and vice-versa?* ». Journal of Economic Perspectives, Vol. 11, N°2, pp. 3–19.
- Blinder, A. et Morgan, J. (2005) :** « *Are Two Heads Better Than One? Monetary policy by Committee* ». Journal of Money, Credit and Banking, Vol. 37, N° 5, October.
- Bernanke, B. S. et Blinder, A. S. (1988) :** « *Credit, Money and Aggregate Demand* ». AER, May.
- Bernanke, B. S. et Gertler, M. (1995) :** « *Inside the Black Box: the Credit Channel of Monetary Policy Transmission* ». Journal of Economic Perspectives, Vol. 9, N° 4.
- Barro R. et Gordon D. (1983) :** « *A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model* ». Journal of Political Economy, vol. n° 4.
- Cukierman, A., Webb, S.B. et Neyapti, B. (1992) :** « *Measuring the Independence of Central Banks and its Effect on Policy Outcomes* ». The World Economic Review, Vol. 6, N° 3.
- Cukierman, A. (2002) :** « *Does a Higher Sacrifice Ratio Mean that Central Bank Independence is Excessive?* », Annals of Economics and Finance, N° 3, pp. 1–25.
- De Melo, M. Denizer, C. et Gelb, A. (1996) :** « *From Plan to Market. Patterns of Transition* ». Policy Research Working Paper 1564, World Bank Policy Research Department, January.
- Dupasquier, C. (1999) :** « *La responsabilité en matière de politique monétaire : quelques observations* ». Communication présentée au colloque de l'Association des Economistes Québécois.
- Fischer, A. M. (1996) :** « *Central Bank Independence and Sacrifice Ratios* ». Open Economies Review, Vol.7, N°1, pp. 5–18.

Fonds Monétaire Arabe (1996) : « *Les politiques monétaires dans les pays arabes* ». (En langue arabe), Collection Recherches et Discussions de Groupes de Travail, N° 2, Abu Dhabi.

Fonds Monétaire International (2004): « *Algeria: Financial System Stability Assessment* ». IMF Country Report, N° 04/138, May.

Gartner, M. (1995): « *Central Bank Independence and the Sacrifice Ratio: The Dark Side of the Force* ». DP N° 9506, University of St. Gallen, Suisse.

Grilli, V., Masciandaro, D., et Tabellini, G. (1991): « *Political and Monetary Institution and Public Financial Policies in the Industrial Countries* ». Economic Policy, N° 13.

Ilieva, I. et Healey, N.M. (2001): « *Measures and Patterns of Central Bank Independence in Transition Economies* ». Statistics in Transition, March.

Ilmane, M.C. (2004) : « *De l'indépendance de la Banque Centrale : avec étude du cas de la Banque d'Algérie* ». REVUE ALGERIENNE des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques, Vol. 41, N° 02/2004, pp.34–67

Ilmane, M.C. (2005) : « *Réflexions sur la politique monétaire en Algérie: objectifs, instruments et résultants* ». A paraître dans un numéro spécial des Cahiers du Centre de Recherche en Economie Appliquée au Développement (CREAD).

Ilmane, M.C. (2005): « *Indépendance de la Banque Centrale et performance économique : Le cas de la Banque d'Algérie* ». Actes du colloque international : Institutions et croissance économique, organisé par le CREAD et l'Université d'Oran les 11 et 12 mars 2006.

Ilmane, M.C. (2007) : « *Efficacité de la politique monétaire en Algérie (1990-2006). Une appréciation critique* ». Contribution aux 11èmes Rencontres Euro- méditerranéennes sur « *Le financement des économies des pays riverains de la Méditerranée* », organisées par l'Université de Nice les 15 et 16 novembre 2007.

Kessali, B. (2004) : « *Banques et entreprises publiques financièrement déstructurées* ». Revue STRATEGICA, N° 3, Décembre.

Kornai, J. (1984): « *Socialisme et économie de pénurie* ». Editons Economica, Paris.

Kydland, F. et Prescott, E. (1977): « *Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans* ». Journal of Political Economy, Vol. 85, N° 3.

Maliszewski, W.S. (2000): « *Central Bank Independence in Transition Economies* ». Centre for Social and Economic Research, London School of Economics and Political Science, Septembre.

MC Callum, B. T. (1995): « *Two Fallacies Concerning Central Bank Independence* ». American Economic Review, 85, pp. 207-211.

MC Callum, B.T. (1996): « *Crucial Issues Concerning Central Bank Independence* ». NBER Working Paper, N° 5597, pp. 1-23.

Persson, T. et Tabellini, G. (1993): « *Designing Institutions for Monetary Stability* ». Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 39, pp. 53-84

Posen, A. (1998): « *Central Bank Independence and Disinflationary Credibility: A Missing Link?* ». Oxford Economic Paper, N°50, July.

Rogoff, K. (1985): « *the Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target* ». Quarterly Journal of Economics, N° 100, pp. 1169-1190.

Seurot, F. (1983) : « *Inflation et emploi dans les pays socialistes* ». PUF, Paris.

Steiner, Y. (2003) : « *Le coût réel de l'indépendance de la banque centrale* ». Collection « *travaux de science politique* », Institut d'Etudes Politiques et Internationales, Université de Lausanne, février.

Union Européenne (1992) : « *Traité sur l'Union Européenne* ». Maastricht, 07/02/92.

Union Européenne (2005) : « *Traité établissant une Constitution pour L'Europe* ». En projet.

Walsh, C. E. (1995): « *Optimal Contracts for Central Bankers* ». The American Economic Review, Vol. 85, N°1, March, pp. 150-167.

Zhang, L. H. (2001): « *Sacrifice Ratios with Long-Lived Effects* ». Working Paper, Johns Hopkins University.