

Réforme du système bancaire en Algérie (pour un développement durable)

Dr. M.Belkacem Hacene BAHLOUL
Président de l'association Nationale
des Economistes Algériens

Depuis son indépendance politique en 1962 , l'Algérie a connu différentes étapes d'organisation de son économie nationale, dont la plus importante est celle de la réforme bancaire intervenue suite aux accords stand by signés avec le FMI les mois d'Avril 1994 et Mars 1995(01). Ces deux accords ont permis à l'Algérie de rééchelonner sa dette extérieure auprès du club de Paris (dette publique) et du club de Londres (dette privée) au montant de 16 Mds de dollars en sus d'une aide du FMI et de la BM de 2.6 Mds de Dollars destinés au financement du programme de réajustement structurel.

Dans le développement du présent thème et pour mieux saisir la démarche de la politique de la réforme du système bancaire en Algérie, il est opportun de mener notre analyse sur les quatre volets suivant :

- 1- pourquoi la réforme du système bancaire en Algérie ?
- 2- le contenu de la réforme du système bancaire
- 3- les impacts de la réforme du système bancaire sur le développement durable
- 4- le rôle de la réforme du système bancaire dans la promotion du commerce Maghrébin et du développement durable.

01-pourquoi la réforme du système bancaire en Algérie ?

Répondre à cette question, il serait nécessaire de survoler rapidement l'évolution de l'organisation de l'économie Algérienne (en tant que cadre général de toute réforme sectoriel) dont l'application a connu trois étapes différentes :

- 1-1 Etape d'une économie planifiée dit socialiste qui s'est étendu sur la période 1967-1979
- 1-2 Etape de restructuration des entreprises publiques économiques (EPE) de 1980 à 1989 qui se caractérisait par un chevauchement entre une économie dirigée et une économie tendant à se libéraliser.
- 1-3 Etape d'instauration d'une économie de marché dès 1990.

Cette dernière étape se distingue par la promulgation de plusieurs lois relatives aux réformes économiques dont la plus importante est celle de la monnaie et du crédit N° 90-10 en date du 14-04-1990 qui visait l'autonomisation de la banque centrale et sa libération du joug de la gestion administrative de l'Etat et du trésor public d'une part et la séparation de la sphère monnaie / crédit de la sphère des entreprises publiques ou privées d'autre part substituant ainsi les rapports de commercialité à ceux du dirigisme.

Cependant la loi sur la monnaie et le crédit a aussi été confortée par la promulgation d'autres lois de réforme telles que la loi des finances 1994 et sa loi complémentaire comportant l'ouverture des EPE aux capitaux privés nationaux ou étrangers tout en abrogeant le plafond du pourcentage majoritaire de l'Etat à 51% du capital antérieurement appliqué.

D'autres lois ont suivi ce processus de réforme telle que la création de la bourse d'Alger en 1997, l'ordonnance N° 95-06 du 25-01-1995 sur la concurrence, l'ordonnance N°01-04 du 20-08-2001 relative à l'organisation, la gestion et la privatisation des EPE etc... toute cette armada de lois vise le retrait de l'Etat de la sphère économique pour se consacrer uniquement aux rôles suivants (2)

- Etat puissance publique
- Etat service public
- Organisation de la société

Dans le cadre de cette politique d'instauration de l'économie du marché deux étapes distinctes ont caractérisé la période d'après 1990 à savoir celle de 1990-1999 marquée par une stagnation économique et celle d'après 2000 marquée par le retour à la croissance.

En effet la première période était la plus difficile pour la transition vers l'économie du marché du fait de la crise sécuritaire à cause du terrorisme qui a jugulé la société nationale et a semé la crainte du capital étranger, et même national, pour investir en Algérie.

Malgré les efforts déployés par l'Etat dans le cadre de réajustement structurel et de la réforme économique, pour réussir la transition vers l'économie de marché l'accouchement a été très difficile et très douloureux notamment au niveau de la création d'emplois nouveaux qui a chuté de 140 000 en 1984 à une moyenne annuelle de 75000 et ce en sus de 500000 personnes mis en retraite anticipée ou carrément licenciées provoquant ainsi l'augmentation du taux de chômage à 30% de la population active.

Quant à la dernière période postérieure à l'an 2000 qu'a connu la transition de l'économie Algérienne vers l'économie du marché, les effets sont globalement positifs sur le plan macro économique comme suit :

- Taux annuel de croissance économique 5%
- Création d'emploi nouveau de 220000 (3) avec un recule du taux de chômage de 30% à 13%(4)
- Diminution de l'inflation à moins de 3%
- Réserve de change de 70 Mds dollars Américains
- Baisse de la dette extérieure de 28.3Mds dollars en 1999 à 4.5Mds en 2006.

- 02 - 55 48 – ص 1992/02/24 برنامج عمل الحكومة بتاريخ
- 03- Bilan du Président A.Bouteflika 1999 éditions dar Eigharb p 28 et 29
- 04- office national des statistiques

02- le contenu de la réforme du système bancaire

La nationalisation de l'appareil bancaire en Algérie en 1966 et 1968 a doté l'Etat d'un grand instrument de développement qui était au paravent dominé par le capital étranger. Cette nationalisation n'a pas été seulement l'effet du facteur idéologique socialiste adopté par l'Etat mais aussi et surtout du refus des banques étrangères à financer l'économie de l'Algérie indépendante.

De ce fait un secteur public est né dont la gestion revenait à l'administration, par le biais du trésor public et de l'organe de la planification aussi bien pour la banque centrale que pour les banques primaires.

Mais les changements intervenus sur la scène internationale avec l'avènement du mondialisme, l'effondrement du bloc socialiste, le choc pétrolier de 1986, la croissance vertigineuse de la dette extérieure etc.. ont rendu impossible la poursuite de la pratique de la gestion administrative devant une économie de marché qui devient important. C'est dans ces circonstances que la loi de la monnaie et le crédit N°= 90-10 en date du 14/04/1990 a vu le jour (6).

Certes le système bancaire algérien a fourni des prestations considérables à l'économie nationale à travers les opérations de financement direct des programmes de développement économique et social et le soutien accordé à l'appareil productif durant la période de l'économie dirigée en s'appuyant sur les recettes des hydrocarbures (pétrole et gaz naturel) pendant des années. Mais la chute du prix de cette matière en 1986 a mis en évidence ses défauts dont les plus importants furent ainsi :

- 1- l'incapacité de continuer le financement qui était pratiqué surtout à travers une politique inflationniste de l'ordre de 30% au profit des entreprises publiques économiques dont beaucoup sont encore endettées en dépit des politiques d'assainissement appliquées dans l'attente de leur privatisation :
- 2- la faiblesse des structures en amont de collecte de l'épargne.
- 3- En aval; la faiblesse du niveau des prestations accordées aux clients, concernant en particulier le financement de l'économie avec une prédominance du phénomène de la centralisation du traitement des dossiers relatifs à la création des petites et moyennes entreprises.
- 4- Sur le plan technique; le faible niveau des méthodes de travail appliquées dans la prestation de services aux épargnants et aux clients, provoquant des lenteurs bureaucratiques qui incitent les opérateurs à fuir les transactions par les effets de commerce vers les paiements cash.

L'objectif de la promulgation de la loi sur la monnaie et le crédit N° 90-10 du 14.04.1990 était de remédier à ces défauts, de faire progresser les méthodes de travail du système bancaire et d'ouvrir le champ au capital privé national ou étranger pour s'y impliquer sous forme de détention de la propriété entière du capital de la banque privé ou sous la forme mixte de partenariat.

05- م.ب حسن بهلول القطاع التقليدي والتناقضات الهيكلية في الزراعة بالجزائر، المؤسسة الوطنية للفنون الطبعية، الطبعة الثانية الجزائر 1985- ص. 167-185

06-CNES Rapport sur regards sur la politique monétaire en Algérie juillet 2005 p.57

La loi sur la monnaie et le crédit dispose dans son article 22 que la banque centrale doit être dotée d'un directoire composé de sept (07) membres :

- Le gouverneur de la banque centrale désigné par le Président de la république pour une durée de six (06) ans renouvelable une seule fois.
- Trois (03) gouverneurs adjoints nommés par le Président de la république pour une durée de cinq (05) ans dans les mêmes conditions que le gouverneur.
- Trois (03) membres désignés en dehors du conseil de la monnaie et du crédit par le chef du gouvernement, ayant un rôle consultatif et jouissant d'une indépendance des organismes qu'ils représentent.

Cette loi a été soumise en 2001 et 2003 à des amendements comportant les dispositions suivantes :

- 1- Promulgation de l'ordonnance N° 01-01 du 27.02.2001 abrogeant l'article 22 de la loi 90-10 qui détermine la durée du mandat du gouverneur de la banque centrale et de ses adjoints ainsi que les conditions de sa cessation.
- 2- Augmentation du nombre des membres du conseil de la monnaie et du crédit désignés par le chef du gouvernement de trois (03) à six (06) conformément à l'article 10 de l'ordonnance N° 01-01.
- 3- Adjonction d'un paragraphe 3 à l'article 46 de l'ordonnance N° 03-11 du 6.08.2003 qui dispose que la banque d'Algérie peut octroyer exceptionnellement au trésor public une avance destinée uniquement à la gestion du service de la dette publique extérieure.

Avec ces amendements, la banque centrale perd une partie de ses prérogatives, l'objectif de l'Etat était de renforcer la position de la tutelle gouvernementale en disposant de la majorité des membres du conseil de la monnaie et du crédit dont la mission principal est le contrôle de la gestion des banques et la délivrance des agréments pour la création de nouvelles banques, ayant pour cela deux instruments importants de contrôle représentés par l'inspection générale des banques et la commission bancaire qui peut prendre des mesures de contrôle allant jusqu'au retrait de l'agrément.

Quand à la tutelle (Ministère des finances), elle a aussi un rôle dans ce contrôle qu'elle exerce en coordination avec le conseil de la monnaie et du crédit à travers deux organismes, la cour des comptes et l'inspection générale des finances (7)

Pour que la réforme bancaire puisse produire ses effets au niveau opérationnel , il est nécessaire d'améliorer les méthodes de travail qui demeurent encore en retard, limitées presque aux opérations de dépôt et de retraits, alors qu'il est nécessaire dans le contexte d'ouverture à l'économie de marché d'introduire les méthodes modernes en appliquant les nouvelles techniques de paiement et de virement, outre les opérations électroniques, la communication interbancaire, qui sont des opérations qui n'ont pas été omises par la réforme du secteur bancaire en instituant l'usage des effets de commerce, du leasing, du crédit fournisseur, du factoring et la tritisation.

D'un autre coté, la loi sur la monnaie et le crédit a accordé une attention aux règles prudentielles de la cessation de paiement par les banques, et au manque de liquidité imputé l'excès d'utilisation des fonds dans des opérations à long terme. Ce sont là deux risques qui menacent la confiance des clients dans les banques qui sont ainsi exposées à une crise financière qui peut déborder les frontières d'un pays, à l'instar de la crise mexicaine des années 1982 et 1994 et de la crise du sud - est asiatique de 1997. Cet événement ont éveillé l'attention des grandes places financières sur la nécessité de créer un comité chargé de surveiller les opérations bancaires et qui s'est réuni à Bale en juillet 1988 (Baie 1) et en 1996 (Baie 2) et a décidé de prescrire aux banques commerciales l'instauration d'un ratio de solvabilité globale égale ou supérieur à 8 des fonds propres, appelé ratio Cooke, et un taux de liquidité qu ne doit pas être inférieur à 50 de ses ressources utilisées dans des emplois durables.

Ces deux mesures préventives ont été déterminées par la banque d'Algérie respectivement par un ratio de 8% et un taux de liquidité de 60% pour permettre aux banques de garder leur équilibre financier (8).

3- les effets de la réforme bancaire sur le développement

Le principe fondamental de la politique de réforme bancaire en Algérie est de réunir toutes les conditions propices pour donner une impulsion puissante au développement durable en égard de la place qu'occupe le système bancaire dans ce processus en tant que maillon entre l'épargne individuelle et institutionnelle d'un coté ; et l'investissement public ou privé de l'autre coté. Cependant, il y'a lieu de remarquer que (9) :

- 1- l'application de la politique de réforme bancaire n'est pas achevée, du fait que le secteur bancaire public qui comprend six (06) banques détient près de 95% des ressources financières, alors que la part du secteur bancaire privé ne dépasse pas 5 %.
- 2- 62% des ressources financières du pays n'entrent pas dans le circuit bancaire.
- 3- La participation du capital étranger dans le secteur bancaire Algérien est faible, et ne montre pas de disposition à coopérer avec le secteur public pour financer le développement, préférant la recherche du profit immédiat pour être distribué en dividende aux actionnaires.
- 4- La part du secteur bancaire public dans le financement des entreprises est de 9%, alors que celle du secteur privé n'est que de 10%.
- 5- L'absence de concurrence entre les banques publiques et les banques privées dans le financement du développement,

8-Dr Ali Boukrami la réglementation prudentielle de Baie 1 à Baie 2 mémoire fin d'étude 22^{ème} promotion 2004-2006

CNES 16^{ème} session plénier novembre 2000 problématique de la reforme du système bancaire p.77

9- Idem, CNES, p.75

Par cet exposé, il faut retenir que le système bancaire en Algérie est caractérisé par des lourdeurs dans le traitement des opérations de financement de l'économie nationale, surtout si l'on ajoute le caractère centralisé dans le traitement des dossiers de demande de financement des investissements présentés par les petites et moyennes entreprises, ce qui a rendu peu incitatif l'investissement privé national ou étranger, à l'exception de l'investissement dans les hydrocarbures.

Dans le cadre de l'application de la loi sur la monnaie et le crédit, la banque d'Algérie a pris un certain nombre de mesures réglementaires pour prémunir les banques des risques de sous liquidité ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, et pour la promotion d'un marché financier par la création de la bourse d'Alger en 1997 où les banques sont censées jouer un rôle important dans les transactions et la négociation des effets de commerce et des valeurs mobilières telles que les actions et les obligations.

Cependant, il y'a lieu de noter une faiblesse dans le financement de l'économie nationale par les banques lequel n'est que de 26 (10) du PIB, outre une diminution du niveau de capitalisation de la bourse qui est de l'ordre de 0,13 du PIB en 2005.(11)

La faiblesse du niveau de financement des banques n'est pas imputable à une pénurie de l'épargne mais bien à une sur - liquidité dont le volume atteint près 1000 Milliards de Dinars (19 du PIB) en 2003. Ce phénomène étant causé par quatre facteurs principaux : (12)

- Croissance des dépôts d'une moyenne de 30 %,
- Recouvrement des créances sur les clients.
- Manque de compétence technique et professionnelle du personnel des banques dans le traitement des dossiers de demande de crédit pour l'investissement.
- Hésitation des banques à financer les projets d'investissement par crainte excessive d'illiquidité
malgré le ratio de solvabilité qui est de 14% et le ratio de liquidité qui est de 60%.

Par conséquence cette situation a provoqué une sur liquidité avec un capital oisif hors développement.

10-CNES juillet 2005 p 90

11- CNES note de conjoncture du 1er Trimestre 2006 p 19

12 - idemp90-94

4- La réforme bancaire et la promotion du commerce intermaghrébin

Il peut paraître prématuré d'aborder le sujet de la réforme des systèmes bancaires au sein de l'Union du Maghreb Arabe dont la création a été promulguée par les chefs d'Etat à Marrakech le 17 février 1989 conformément à la déclaration de Zeralda (Algérie) du 10 juin 1988, car après la création, dont le déroulement fut caractérisé par un dynamisme durant la période 1989 à 1994, le rythme fut ralenti et décevant pour les peuples de la région du Maghreb.

Mais, en dépit de cette situation, il ne serait pas inopportun d'aborder le sujet en se référant aux accords conclus entre les Etats du Maghreb arabe jusqu'à la 6^{ème} session ordinaire du conseil des chefs d'Etats qui s'est tenue à Tunis du 2 au 3 avril 1994. Parmi ces accords, il convient de citer sept (7) conventions relatives aux questions financières (13):

- 1- Convention pour l'encouragement et la garantie des investissements (1990).
- 2- Convention pour éviter la double imposition (1990).
- 3- Convention pour la création de la Banque Maghrébine et pour l'investissement et le commerce (1991).
- 4- Convention commerciale et tarifaire (1991).
- 5- Protocole relatif au certificat d'origine entre les Etats de l'union (1994).
- 6- Convention pour la création d'une commission Maghrébine d'assurance et de réassurance (1994).
- 7- Protocole relatif à l'application de la taxe compensatoire unique de 17,50% (1994).

Outre ces accords et conventions, il y a lieu de mentionner également les recommandations adoptées par le conseil consultatif Maghrébin au cours de ses sessions ordinaires, en particulier la session du 16.02.1990 qui a adopté les recommandations suivantes : (14). Création d'une union douanière et d'un marché commun maghrébin, coordination des positions des Etats maghrébins vis-à-vis des organisations internationales et régionales ayant des rapports avec le commerce international, la coordination des politiques monétaires, l'harmonisation des législations et des réglementations bancaires, l'utilisation des monnaies nationales à travers l'union devant aboutir à la création d'une monnaie maghrébine unique.

L'aspect primordial caractérisant les accords mentionnés ci-dessus met en relief le souci des Etats du Maghreb : l'Algérie, le Maroc, la Tunisie ; la Libye et la Mauritanie à promouvoir le commerce inter maghrébin qui souffre d'un manque exorbitant dans la circulation des biens et services qui se situe annuellement autour de 1,1 Mds de dollars Américains soit uniquement 3% de leur commerce extérieur (exportations + importations) alors qu'on s'attendait à un rebondissement qui s'accommode avec la mondialisation et les regroupements régionaux. (15)

Certes les systèmes bancaires dans les pays des Maghreb sont cloisonnés et ne s'apprentent pas à développer quantitativement et qualitativement le commerce de la région d'où la nécessité de prendre en charge le facteur régional dans les réformes des systèmes bancaires maghrébins. La création d'une banque commune Maghrébine dotée de certaines prérogatives des Banques centrales peut s'avérer édifiante pour la promotion du commerce et pour le développement durable de cette région Afrique du nord.

13 - 97-90

14 -24 22

15 -135 131

2002