

De l'autonomie de la Banque Centrale : avec étude du cas de la Banque d'Algérie.

*ELMANE Mohamed-chérif**

I - Introduction

L'autonomie ou l'indépendance de la Banque Centrale est un sujet relativement récent. Il fait l'objet d'intéressantes recherches universitaires tant théoriques qu'empiriques (cf. bibliographie) notamment, depuis les travaux pionniers de Kydland et Prescott (1977) et surtout, de Barro et Gordon (1983), non sans recevoir de fortes critiques par des auteurs comme Mc Callum (1995) et surtout, Blinder (1997). L'autonomie de la Banque Centrale fait également l'objet d'âpres débats politiques. C'est ce que l'on vient de constater tout récemment à l'occasion des référendums et ratifications du traité de Constitution pour l'Europe. En effet, parmi les sujets de controverses on trouve la Banque Centrale Européenne dont le statut, d'une très grande autonomie, lui a permis de mener une politique monétaire jugée, par les partisans du «NON», trop libérale surtout, dans la mesure où elle se limite au seul objectif de la stabilisation des prix (avec une cible de 2% d'inflation), pendant que le chômage sévissait (en France, en Allemagne, en Hollande,...) depuis plusieurs années avec des taux atteignant voire dépassant les 10 %.

Il demeure cependant que globalement l'évolution des idées en la matière, aussi bien des économistes que des politiciens, marque une tendance nette en faveur d'une autonomie accrue de cette institution. Dans la pratique, on observe que durant ces quinze à vingt dernières années un nombre croissant de pays ont modifié leurs législations ou en ont introduit de nouvelles rendant leurs Banques Centrales autonomes.

L'exemple actuel le plus caractéristique à cet égard est sans doute celui du Système Européen des Banques Centrales (SEBC), tel qu'il est conçu par le Traité de Maastricht (signé le 07/02/1992).

L'Algérie n'a pas échappé à ce mouvement. En effet, la loi n° 90-10 du 14/04/1990, relative à la monnaie et au crédit, institue une autorité monétaire pourvue d'une autonomie appréciable. Cependant, dans la pratique, cette autonomie

*. Prof d'économie, ENA

n'a pu être pleinement exercée notamment, au cours des premières années marquées par une crise économique et financière profonde. La crise des finances publiques qui s'en est suivie a amené l'Exécutif à faire suspendre les dispositions (de l'article 78 de la loi 90-10) relatives à la limitation des avances de la Banque Centrale au Trésor (en vertu de l'article 172 de la loi de finances pour 1973). Cette suspension, précédée par la décision (du Haut Conseil de l'Etat, prise en juillet 1992) du limogeage, pour le moins non conforme à la loi, du Gouverneur, marque le retour à la «planche à billets» : c'est-à-dire au financement monétaire, et donc par l'impôt d'inflation, du déficit public.

Si cette suspension a été à son tour suspendue durant la période de stabilisation et d'ajustement structurel (04/1994-03/1998), l'Exécutif a persévéré dans sa volonté de réduire l'autonomie de la Banque Centrale jusqu'à ce qu'il ait effectivement obtenu gain de cause.

En effet, l'ordonnance n° 01-01 du 27/02/2001 modifiant et complétant la loi 90-10 notamment, son article 13, a supprimé le mandat du Gouverneur et de ses trois adjoints, mandat qui constitue le premier critère d'indépendance ; tandis que l'ordonnance 03-11 du 26/08/2003 abrogeant et remplaçant la loi 90-10, tout en évacuant complètement les dispositions de l'article 78 de la loi 90-10, introduit, en son article 46 alinéa 3, la possibilité pour le Trésor de recourir aux avances de la Banque Centrale en prévision de tout resserrement de sa contrainte budgétaire.

Dans la mesure où l'autonomie de la Banque Centrale est formulée en termes juridiques et institutionnels qui sont de nature qualitative, un besoin de quantification s'en est vite fait sentir. Plusieurs chercheurs en particulier, Grilli, Masciandaro et Tabellini (1991), d'une part, Cukierman, Webb et Neyapti (1992) d'autre part, ont procédé à la construction d'indices permettant de mesurer le degré d'indépendance des Banques Centrales et de faire des comparaisons internationales. Ces dernières portent soit sur tous les aspects de l'autonomie, Alesina et Summers (1993), Fonds Monétaire Arabe (1996), soit sur un aspect particulier tel que l'autonomie de la Banque Centrale vis-à-vis de la politique budgétaire, Benassy et Pisani-Ferry (1994).

Je me propose de réunir, dans ce papier, les principaux arguments économiques, théoriques et empiriques, et critères juridiques pour étayer une réponse à la question de savoir pourquoi l'autonomie de la Banque Centrale (II). Je relaterai, ensuite, l'expérience récente en la matière des pays membres de l'Union Européenne (III). Avant d'examiner l'expérience algérienne (V), je donnerai un aperçu sur les principaux «exercices» concernant la mesure ou la quantification du degré d'indépendance de la Banque Centrale (IV).

II – C'est quoi et c'est pourquoi l'autonomie de la Banque Centrale ?

Concrètement, l'autonomie de la Banque Centrale est comprise dans le sens d'une autonomie vis-à-vis de l'Exécutif (et même parfois vis-à-vis du Parlement) et se rapporte à l'élaboration et la conduite de la politique monétaire.

La politique monétaire est une des principales composantes de la politique économique; et plus précisément de la politique de régulation macroéconomique. L'autre composante est la politique budgétaire. Généralement, parmi les **quatre principaux objectifs** de la politique économique, à savoir : la croissance économique, la stabilité des prix, l'équilibre extérieur et le plein emploi, la politique monétaire se voit affecter celui relatif à la stabilisation des prix et donc le contrôle de l'inflation, accompagné parfois de l'objectif de croissance ou de l'équilibre extérieur...

Mais, quel que soit l'objectif (ou les objectifs) dont on confie la réalisation à la politique monétaire, celle-ci agit toujours et en dernière instance par l'intermédiaire de la monnaie de base émise exclusivement par la Banque Centrale à laquelle est généralement confiée l'élaboration et la conduite de la politique monétaire. De ce fait, cette institution doit jouir d'une autonomie suffisante afin de pouvoir contrôler l'instrument de sa politique : **l'offre de la monnaie de base, et par là même l'offre globale de monnaie.**

Puisque la monnaie est créée et mise en circulation par un système institutionnel particulier : **le système bancaire**, son usage comme instrument de politique économique, la politique monétaire en l'occurrence, suppose que son offre soit suffisamment contrôlée dans le cadre de ce dernier qui, lui-même, doit être structuré en deux niveaux hiérarchisés :

- **les banques commerciales** intermédiaires (entre les agents à surplus et les agents à besoin de financement) et **créatrices de monnaie de crédit** sur la base de leurs **réserves en monnaie banque centrale (ou monnaie de base ou base monétaire)** ;
- **la Banque Centrale créatrice exclusive de la monnaie de base**, par délégation expresse de la loi et qui, de ce fait et se situant au sommet de la hiérarchie bancaire, joue le rôle de **prêteur en dernier ressort**. (de la monnaie de base et donc de réserves dont les banques ont besoin pour asseoir leur activité de crédit).

Vu sous cet angle, **l'objet de la politique monétaire** consiste dans le **contrôle de la fourniture**, par la Banque Centrale, **de la monnaie de base** aux banques commerciales **en vue d'agir sur les crédits** qu'elles octroient à leurs clients pour financer les dépenses d'investissement et/ou de consommation ; et par conséquent, **d'agir sur l'activité économique sans susciter de pressions inflationnistes ou déflationnistes** : d'où **l'objectif final de contrôle de l'inflation**.

La tendance, à l'échelle des pays à économies de marché, à l'autonomisation de la Banque Centrale est relativement récente. Elle procède d'un constat bien établi à savoir que lorsque la Banque Centrale est sous les ordres du Gouvernement, la politique monétaire est mise au service des intérêts politiques. Durant les périodes électorales, l'abus peut aller jusqu'à financer les dépenses de l'Etat par l'émission monétaire : c'est-à-dire par l'impôt d'inflation, ce qui conduit inéluctablement à une inflation accrue avec ses implications néfastes et nettes de tout avantage.

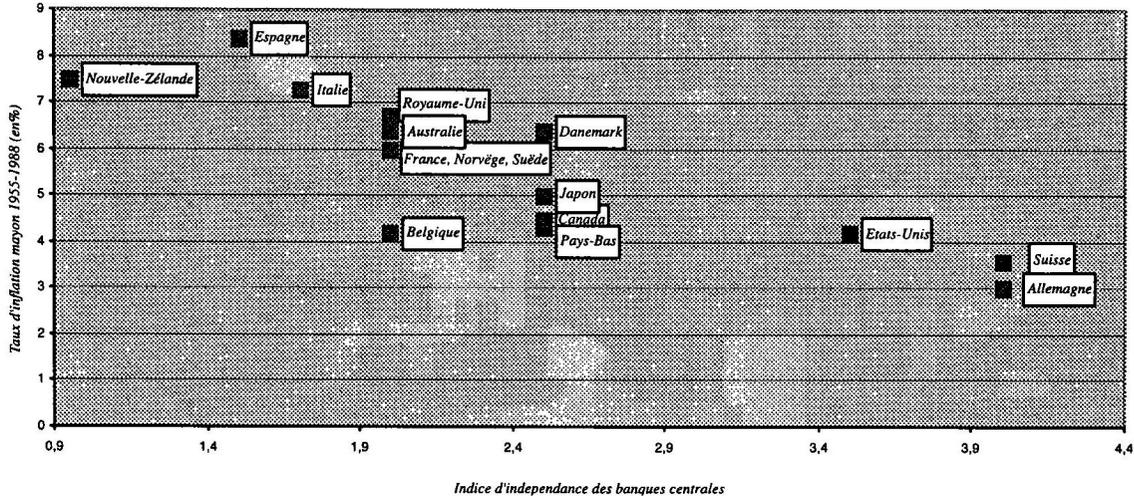
Plus généralement, la séquence causale suivante est mise en avant : moins la Banque Centrale est autonome, plus la politique monétaire est expansionniste et finance directement ou indirectement le déficit budgétaire, plus il y a un surcroît d'inflation, moins il y a de croissance et donc d'emploi, du moins à long terme.

Une étude effectuée par Alisena et Summers (1993) sur 16 pays à économies de marché les plus évoluées a montré l'existence d'une corrélation négative entre le taux d'inflation (calculé sur la période 1955-1988) et l'indice d'indépendance de la Banque Centrale : plus ce dernier est élevé moins l'inflation l'est et inversement (voire le graphique ci-dessous). Par ailleurs, les pays ayant un taux d'inflation relativement plus bas bénéficient d'un taux de croissance économique relativement plus élevé.

De ce graphique, on relève également que les Banques Centrales les plus indépendantes sont celles appartenant aux pays à organisation politique fédérale (USA, Suisse, Allemagne) en comparaison avec celles des pays à organisation politique centrale (Espagne, Italie, Royaume Uni, France, Japon...).

La situation a, cependant, entièrement changé durant ces quinze à vingt dernières années. L'on assiste, en effet, à une tendance lourde, à l'échelle mondiale, vers une autonomisation accrue des Banques Centrales et donc au Bicéphalisme dans la conduite de la politique économique.

Indépendance des banques centrales et inflation



III – Aperçu rapide sur l'expérience récente des pays de l'Union Européenne.

Jusqu'aux années 80, la plupart des Banques Centrales, y compris celles dans les pays à économies de marché développées, hormis quelques unes telles que la Banque Nationale Suisse, la Banque Centrale allemande : la Bundesbank ou la Banque Fédérale de Réserve américaine : la FED, n'étaient pas réellement autonomes. Mais la tendance lourde des quinze à vingt dernières années va indiscutablement vers l'octroi d'une indépendance accrue à cette institution.

L'exemple le plus éclatant en la matière est incontestablement celui de l'Union Monétaire Européenne à l'adhésion de laquelle, l'indépendance de la Banque Centrale est posée comme condition préalable. Ceci en plus des différents critères (taux d'intérêt, taux d'inflation, déficit et dette publics) composant le Pacte de Convergence.

Ainsi et bien avant la réalisation de ces critères, tous les pays candidats à l'Union ont dû rendre leurs Banques Centrales respectives statutairement indépendantes.

De ce fait, le Système Européen des Banques Centrales (le SEBC : l'Euroland), composé de la Banque Centrale Européenne (la BCE) et des Banques Centrales Nationales, est statutairement indépendant des Etats de l'Union. Il est évident que si les Banques Centrales Nationales sont autonomes par rapport aux Etats dont elles relèvent, elles ne le sont pas par rapport à la BCE qui est leur Banque Centrale et dont elles appliquent les directives (art. 14-3 des statuts du SEBC).

On peut caractériser cette indépendance suivant les différentes catégories de critères définies précédemment et concernant les dirigeants, les objectifs de la politique monétaire, son élaboration et sa conduite et, enfin, le financement monétaire du Trésor.

1 – Concernant les dirigeants, l'article 11 des statuts du SEBC dispose dans son alinéa 11-2 ce qui suit :

*«Conformément à l'article 109A paragraphe 2 point b» du traité, le Président, le vice-président et les autres membres du directoire sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres au niveau des **Chefs de l'Etat ou de gouvernement**, sur recommandation du Conseil et après consultation du Parlement européen et du conseil des gouverneurs, (...). Leur mandat a une durée de huit ans et n'est pas renouvelable».*

Par ailleurs, l'article 14-2 des mêmes statuts dispose que :

«Les statuts des banques centrales nationales prévoient en particulier que la durée du mandat du gouverneur d'une banque nationale n'est pas inférieur à cinq ans».

Ce même article prévoit les conditions dans lesquelles le gouverneur peut être relevé de ses fonctions :

«Un gouverneur ne peut être relevé de ses fonctions que s'il ne remplit plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions ou s'il a commis une faute grave».

dans le souci d'équilibre des droits et obligations, le dit article prévoit également la possibilité d'un recours que le gouverneur concerné ou le conseil des gouverneurs peut introduire auprès de la Cour de justice *«...pour violation du traité ou de toute règle de droit relative à son application».*

Les dispositions relatives à la nomination, au mandat, aux conditions de limogeage et de recours des dirigeants du SEBC ne semblent pas constituer une garantie suffisante de leur indépendance vis-à-vis des pouvoirs politiques. Pour verrouiller le dispositif, les statuts disposent dans leur article 7 (intitulé : Indépendance) ce qui suit :

«Conformément à l'article 107 du traité, dans l'exercice des pouvoirs et dans l'accomplissement des missions et des devoirs qui leur ont été conférés par le traité et par les présents statuts, ni la BCE, ni une banque centrale nationale, ni un membre quelconque de leurs organes de décision ne peuvent solliciter ni accepter des instructions des institutions ou organes communautaires, des gouvernements des Etats membres ou de tout autre organisme. Les institutions et organes communautaires ainsi que les gouvernements des Etats membres s'engagent à respecter ce principe et à ne pas chercher à influencer les membres des organes de décision de la BCE ou des banques centrales nationales dans l'accomplissement de leurs missions».

Pour donner tout leur poids aux dispositions de cet article, le projet de la loi suprême : le projet de *«Traité établissant une Constitution pour l'Europe»* (2005) reprend cet article in extenso en son article III-188.

2 – Concernant les objectifs de la politique monétaire, l'article 5 des statuts (intitulé : Objectifs) dispose ce qui suit :

«Conformément à l'article 105 paragraphe 1 du traité, l'objectif principal du SEBC est de maintenir la stabilité des prix. Sans préjudice de la stabilité des prix, le SEBC apporte son soutien aux politiques économiques générales dans la Communauté, en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de la communauté, tels que définis à l'article 2 du traité. Le SEBC agit conformément au principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre, en favorisant une allocation efficace des ressources et en respectant les principes fixés à l'article 3 A du traité».

Les principaux éléments contenus dans l'article 3 A sont :

«1- (...) l'action des Etats membres de la Communauté comporte (...) l'instauration d'une politique économique fondée sur l'étroite coordination des politiques économiques des Etats membres (...).

2 – (...) parallèlement, cette action comporte la fixation irrévocable des taux de change conduisant à l'instauration d'une monnaie unique ainsi que **la définition et la conduite d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques dont l'objectif principal est de maintenir la stabilité des prix et, sans préjudice de cet objectif, de soutenir les politiques économiques générales dans la Communauté (...).**

3 – Cette action des Etats membres et de la Communauté implique le respect des principes directeurs suivants : **prix stables, finances publiques et conditions monétaires saines et balance des paiements stable».**

De même, le projet du «Traité établissant une Constitution pour l'Europe» apporte de nouveaux éclairages en matière d'objectifs économiques de l'Union. En effet, tandis que l'alinéa 1 de son article III – 185 de la section 2 (Ch. II, Part. III), relative à la politique monétaire, reprend le contenu de l'article 2 du traité de l'Union, cité ci-dessus, l'alinéa 3 de son article 1 – 3 définit ces objectifs de l'Union comme suit :

«L'union œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi ...».

Ce qu'il convient de souligner est que **les objectifs de la BCE sont strictement hiérarchisés** : la stabilité des prix d'abord et avant tout (objectif final principal), tout en exigeant d'elle de contribuer la réalisation d'autres objectifs notamment, de croissance et de plein emploi. Cependant, les modalités de cette contribution ne sont pas explicitées. Mais est-ce que cela justifie que la BCE s'en tienne au seul objectif de la stabilité des prix ?

A ce propos, on peut faire deux remarques.

La première est que, comme le relève pertinemment F. Sibi (2002, p. 30), «...la Banque Centrale Européenne ne peut pas prétendre à l'indépendance d'objectif», dans la mesure justement où ses objectifs lui sont clairement définis dans le Traité de Maastricht et repris tels quels dans ses statuts. Elle ne peut donc pas prendre la liberté de négliger l'un ou l'autre aspect de ses objectifs. Et Sibi note en bas de la page 53 de sa thèse de Doctorat : «En réalité, il n'est pas sûr que l'objectif de production soit totalement négligé ou ait totalement disparu de la stratégie de la Banque Centrale Européenne». Car dans le cas contraire, ce serait une prise d'indépendance vis-à-vis de la loi communautaire. Une telle attitude serait non seulement illégale, mais également anti-démocratique dans la mesure où cette loi est votée par les représentants élus des peuples de la Communauté.

La seconde remarque est qu'il est fort intéressant de regarder ce qui se passe actuellement en Union Européenne où l'importance du chômage (plus de 10 %) et la faible croissance économique (autour de 2 %) dans la plupart des pays membres sont parmi les principales causes de désaffection de leurs citoyens vis-à-vis du traité sur la Constitution. Plus grave encore, des voix s'élèvent contre la BCE, et son indépendance, jugée trop libérale car on considère, à tort ou à raison, qu'elle ne se préoccupe que de la stabilité des prix en dépit d'une croissance faible et d'un chômage élevé qui persistent depuis plusieurs années.

3 – Concernant l'élaboration et la conduite de la politique monétaire, l'alinéa premier de l'article 12.1 stipule que :

«Le conseil des gouverneurs arrête les orientations et prend les décisions nécessaires à l'accomplissement des missions confiées au SEBC par le traité et les présents statuts. Le conseil des gouverneurs définit la politique monétaire de la communauté y compris, le cas échéant, les décisions concernant les objectifs monétaires intermédiaires, les taux directeurs et l'approvisionnement en réserves dans le SEBC et arrête les orientations nécessaires à leur exécution».

Il est clair donc que la BCE jouit de toute la liberté dans l'élaboration de la politique monétaire ainsi que ses instruments (taux directeurs) et ses objectifs intermédiaires (masse monétaire). L'on sait, par ailleurs, que la BCE a fixé depuis son démarrage en 1999 le taux directeur à 2 %, le taux de croissance de la masse monétaire (M3) à 4,5 % et une cible d'inflation de 2 %.

Ainsi et contrairement au cas des objectifs, la BCE a, comme le fait observer F. Sibi (2002, p. 30), une indépendance totale en matière d'instruments.

En termes clairs, si la BCE a l'indépendance d'instrument, elle n'a pas l'indépendance d'objectif.

4 – concernant, enfin, le financement du déficit budgétaire de l'Etat, les dispositions de l'article 21.1 des statuts du SEBC, reprenant celles de l'article 104 du Traité de Maastricht, interdisent de manière catégorique un tel financement :

«Conformément à l'article 104 du traité, il est interdit à la BCE et aux banques centrales nationales d'accorder des découverts ou tout autre type de crédit aux institutions ou organes de la Communauté, aux administrations centrales, aux autorités régionales ou locales, aux autres autorités publiques, aux organismes ou entreprises publics des Etats membres ; l'acquisition directe, auprès d'eux, par la BCE ou les banques centrales nationales, des instruments de leur dette est également interdite».

Pour leur conférer toute leur force à ces dispositions, le projet de la Constitution pour l'Europe les reprend in extenso en son article III-18.

Enfin et outre l'interdiction faite à la BCE de ne point financer les pouvoirs publics, ces derniers doivent, en plus, respecter les critères de convergence les concernant, à savoir :

- si déficit il y a, il doit être financé par le marché sans, toutefois, dépasser la norme maximale de 3% du PIB, afin de minimiser son effet d'éviction sur les autres agents économiques ;
- de même, la dette publique totale ne doit pas dépasser 60% du PIB, afin de s'assurer de sa soutenabilité.

Avant d'aborder l'expérience algérienne en la matière, il y a encore un détour à faire qui consiste à savoir comment on peut mesurer concrètement le degré d'autonomie d'une Banque Centrale.

IV – Mesure du degré d'autonomie de la Banque Centrale.

L'autonomie de la Banque Centrale est formalisée dans les textes juridiques portant ses statuts. Parfois, cette formulation se trouve consacrée dans la constitution tel le cas de la Banque Nationale Suisse ou, tout récemment, celui de la Banque Centrale Européenne.

Ces dispositions et règles juridiques et institutionnelles souffrent, toutefois, d'une nécessaire quantification qu'exige l'analyse économique.

Pour pallier cette insuffisance, plusieurs auteurs se sont efforcés d'élaborer une batterie de critères tirés généralement des textes juridiques définissant les statuts des Banques Centrales. Il est évident que la quantification de ces critères, de nature qualitative, ne peut être qu'une notation arbitraire. Pour peu que le nombre de critères ou leur notation diffèrent, la comparaison dans le temps ou dans l'espace devient inopérante. Il est donc important d'être attentif à cet aspect pour éviter erreurs et malentendus.

Un des premiers travaux en la matière est celui de Bade et Parkin (1985) qui établit une échelle allant de 1 à 4, où la note 1 indique le plus bas degré d'autonomie et la note 4 indique celui d'une autonomie totale.

Mais ce sont surtout, les travaux de Grilli et al. (1991) et de Cukierman et al. (1992) qui font autorité dans ce domaine.

Les batteries de critères retenus couvrent l'ensemble des aspects de l'autonomie relatifs aux dirigeants, aux objectifs et à la conduite de la politique monétaire et aux relations avec le Trésor. Cependant, ces auteurs divergent quant au poids à accorder à ces différents critères.

Ainsi Grilli et al. pondèrent l'autonomie des dirigeants avec un taux de 31,25 % ; tandis que Cukierman et al. la pondèrent au taux de 20 % seulement. Par contre,

l'autonomie liée aux objectifs et à la conduite de la politique monétaire, les premiers la pondèrent à 18,75 %, tandis que les seconds lui attribuent une pondération de 30 %.

Ils s'accordent, cependant, quant à l'importance des relations de la Banque Centrale avec le Trésor auxquelles ils attribuent une pondération globale de 50 %.

Il est évident que les résultats d'études comparatives utilisant les deux indices soient différents, comme le montre celle de Benassy et Pisani-Ferry (1994).

Pour apprécier l'autonomie de la Banque d'Algérie, l'on retiendra l'indice de Cukierman et al. dans la mesure où il a déjà été utilisé par le Fonds Monétaire Arabe (1996) pour évaluer l'autonomie de 11 Banques Centrales arabes, parmi elles la Banque d'Algérie.

Ces critères utilisés, au nombre de 16, peuvent être regroupés en quatre catégories avec une pondération pour chacune, soit :

- 1 – nomination, durée du mandat et conditions de limogeage du Gouverneur.....20% ;
- 2 – élaboration et conduite de la politique monétaire.....15% ;
- 3 – place de l'objectif de la stabilité des prix parmi ceux de la politique monétaire.....15 % ;
- 4 – existence ou non de la possibilité d'accorder des avances à l'Etat.....50%.

Il convient à présent d'examiner ce qui en est de l'autonomie de la Banque d'Algérie en fonction de ces critères.

V – L'expérience algérienne.

Au vu des développements précédents, je m'attellerai dans cette section à apprécier l'autonomie de la Banque d'Algérie selon la loi 90-10 du 14/04/1990 (V-2), puis selon l'ordonnance 01 du 27/02/2001 qui la modifie et la complète et l'ordonnance 03-11 du 26/08/2003 qui l'abroge et la remplace (V-3). Je tenterai, enfin, de réunir quelques observations et fait saillants permettant de donner un aperçu sur la réalité de cette autonomie (V- 4). Mais avant cela, il convient de clarifier les rapports entre le Conseil de la Monnaie et du Crédit, qui est l'Autorité Monétaire, et la Banque d'Algérie (V-1).

V – 1– Autonomie du Conseil de la Monnaie et du Crédit ou de la Banque d'Algérie ?

Un des principaux piliers de la réforme monétaire et bancaire introduite par la loi 90-10 du 14/04/1990, relative à la monnaie et au crédit, consiste incontestablement l'institution d'une Autorité Monétaire dotée d'une large autonomie.

Selon la loi 90-10, l'autorité monétaire est représentée par le Conseil de la Monnaie et du Crédit (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 présente loi, en édictant des règlements bancaires et financiers...» ;

En fait le CMC détient les pouvoirs les plus étendus en la matière puisqu'il réglemente toute l'activité bancaire (art. 44 de la loi 90-10 / art. 62, al. 1 de la loi 03-11), autorise et décide en matière d'accès à (et d'exclusion de) la profession bancaire (art. 45, 129 à 131 de la loi 90-10 / art. 62, al. 2 et art. 82 à 85 de la loi 03-11).

Par ailleurs, le CMC remplit les fonctions du Conseil d'Administration de la Banque d'Algérie (art. 42 et 43) ; il décide donc de son organisation (notamment, le statut de son personnel et le régime de sa rémunération,...) et de sa gestion (notamment, l'établissement de son budget, l'affectation des résultats,...).

Enfin, la surveillance et le contrôle de la Banque d'Algérie sont assurés par deux Censeurs externes (articles 51 à 53).

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

Le CMC est composé de sept membres dont :

- **quatre** : le Gouverneur, Président, et les trois Vice-Gouverneurs qui sont des dirigeants «internes» ;
- **trois** dirigeants «externes» : il s'agit de trois **hauts fonctionnaires** représentant donc l'Exécutif, en particulier le Ministère des finances (qui délègue un ou deux de ses directeurs ou directeurs généraux du Trésor, du Budget ou des Etudes...).

Quand bien même, ces fonctionnaires sont réputés indépendants dans l'exercice de leurs prérogatives de conseillers (art. 35), 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 Banque d'Algérie, ce qui 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 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.

Même lorsque un des trois Vice-Gouverneurs a été appelé à d'autres fonctions et qu'il n'a plus été remplacé, le problème de majorité ne se posait pas dans la mesure où en cas d'égalité des voix, celle du Président est prépondérante.

Les censeurs peuvent intervenir en Conseil d'Administration mais sans voix délibératives.

En ce qui concerne la réglementation et la politique monétaire, la loi 90-10 ne prévoit pas de dispositions particulières ou de procédures de prise de décision au sein du CMC. Par contre, elle oppose ce dernier au Ministre des finances, ce que l'on verra sous peu (cf. point 2 ci-dessous).

Il me semble utile d'enregistrer, à cet endroit, deux remarques d'ordre pratique.

La première est que dans le fonctionnement effectif du CMC, la préparation et la maturation des projets des différentes décisions d'administration et de règlements sont effectuées par les structures de la Banque sous l'autorité du Gouverneur et de ses adjoints. La marge de manœuvre des membres externes est donc très limitée. De plus, au plan opérationnel c'est à la Banque d'Algérie que revient la mise en œuvre (à l'aide d'instructions et de notes aux banques et établissements financiers) et le suivi des décisions et règlements du CMC.

Cependant et c'est la deuxième remarque, je me dois de souligner, à titre de témoignage, que toutes les décisions prises et tous les règlements édictés par le CMC l'ont été par **consensus**, à l'exception d'une seule décision d'administration (relative à l'affectation des bénéfices de la Banque) et ce, du moins jusqu'au 15/05/2000 (marquant la fin de mon deuxième mandat de Vice Gouverneur).

De ce qui précède, l'appréciation de l'autonomie du CMC reviendrait, à quelques précisions près, à l'appréciation de l'autonomie de la Banque d'Algérie. Dans la démonstration qui suivra, je mentionnerai cette dernière, sauf lorsque la distinction avec le CMC n'est pas pertinente.

V – 2 – Le degré d'autonomie de la Banque d'Algérie selon la loi 90-10.

L'autonomie de la Banque d'Algérie sera abordée directement à l'aide de la grille d'évaluation exposée à la section précédente (IV), à savoir :

- la nomination des dirigeants, leur mandat et sa durée et 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 au financement du déficit public

1 – Nomination, mandat et conditions de relèvement de leurs fonctions des dirigeants de la Banque d'Algérie (le Gouverneur et les trois Vice-Gouverneurs).

En vertu de l'article 22, alinéa 1, le Gouverneur est nommé par décret du **Président de la République** 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** (art.22 al. 3).

Les mêmes dispositions s'appliquent pour les trois Vice-Gouverneurs, exceptée 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 ; mais, dans l'exercice de leurs fonctions de conseiller, ils sont réputés entièrement indépendants vis-à-vis des administrations qu'ils représentent (art. 35).

2- Concernant l'élaboration et la conduite de la politique monétaire.

On a vu que le CMC est investi de pouvoirs étendus en matière de l'activité bancaire (art. 44 et 45, notamment). 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 est exécutoire (art. 46). Bien entendu, le Ministre chargé des finances dispose du droit de recours en annulation devant la chambre administrative de la Cour suprême (art. 48).

Par ailleurs et dans le souci de coordination des actions des pouvoirs publics, la loi **oblige** le Gouvernement à **consulter** la Banque Centrale sur tout projet de loi ou de règlement touchant aux finances ou à la monnaie, en particulier la loi de finances. En retour, la Banque Centrale **peut proposer** au Gouvernement toute

mesure de nature à exercer une action favorable sur la balance des paiements, les prix, les finances publiques etc. (art.56).

3 – Concernant la place de la stabilité des prix parmi les objectifs de la politique monétaire.

C'est dans l'alinéa premier de l'article 55 de la loi 90-10 qui définit les missions de la Banque Centrale que l'on peut dériver les objectifs de la politique monétaire. Ce texte stipule ce qui suit :

«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».

De cette mission très large, on peut extraire les objectifs suivants :

- le développement ordonné de l'économie nationale ;
- la mise en œuvre de toutes les ressources productives du pays ;
- la stabilité interne et externe de la monnaie.

Ces objectifs, outre leur caractère large et imprécis, souffrent, surtout, d'une hiérarchisation claire. Il convient de proposer une interprétation et une hiérarchisation.

Les trois objectifs précédents peuvent être interprétés et hiérarchisés comme suit :

- le développement ordonné de l'économie nationale constitue une sorte de **fonction de préférence (ou une 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), les conditions les plus favorables. Ces conditions sont contenues dans les deux objectifs finals suivants :
- la mise en œuvre de toutes les ressources productives qui correspondrait à **l'objectif de plein emploi** ; et
- la stabilité de la valeur interne et externe de la monnaie qui correspondrait à **la stabilité des prix et du taux de change.**

4 – Concernant, enfin, la possibilité d'accorder ou non des avances au Trésor.

Depuis que la loi de finances complémentaire pour 1965 a supprimé la limitation (montant et durée) des avances de la Banque Centrale au Trésor Public, la

monétisation du déficit budgétaire (taux d'intérêt, taux d'inflation, déficit et dette publics).devenue systématique. C'est ainsi qu'à la fin 1989, le stock de la dette du Trésor vis-à-vis de la Banque Centrale a atteint 110 milliards DA (avances en compte courant du Trésor ouvert auprès de la Banque Centrale et solde créditeur du CCP de cette dernière anormalement gonflé).

La loi 90-10 a mis fin à cette situation. En effet :

- l'article 213 oblige le Trésor à rembourser sa dette vis-à-vis de la Banque d'Algérie, telle qu'elle se trouve le jour de la promulgation de la loi, sur une période de 15 ans, moyennant une convention entre les deux institutions. Cette convention n'est finalement intervenue qu'en 1997;
- l'article 78 limite les effets des finances publiques sur la monnaie quant à leur importance quantitative et temporelle en plafonnant le montant des avances de la Banque Centrale au Trésor à 10 % des recettes fiscales ordinaires de l'exercice écoulé et pour une durée totale de 240 jours, le tout devant être remboursé en fin d'année ;
- l'article 77 plafonne le montant des effets publics que la Banque Centrale peut détenir dans son portefeuille à 20 % des recettes fiscales ordinaires de l'exercice écoulé ;
- l'article 80 enjoint à la Banque d'Algérie de maintenir auprès de CCP des avoirs correspondants à ses besoins normalement prévisibles ;

Au vu de tous ces éléments, quel serait le degré d'autonomie de la Banque d'Algérie ?

En 1996, le Fonds Monétaire Arabe, sur la base des critères précédents, a procédé à une évaluation de l'autonomie des Banques Centrales de onze pays arabes, parmi elles la Banque d'Algérie, qui a obtenu le score suivant composé de la note pondérée par le poids du critère :

- pour le premier critère.....0,708 x 0,20 0,1416 ;
- pour le deuxième critère..... 0,500 x 0,15 0,0750 ;
- pour le troisième critère0,800 x 0,15 0,1200 ;
- pour le quatrième critère0,320 x 0,50 0,1600 ;
-
- Total.....0,4966.

Avec cette **note de 0,497**, la Banque d'Algérie se place en **quatrième** position après la Banque du Liban (0,603), de l'Agence Monétaire de l'Arabie Saoudite (0,502) et de la Banque Centrale d'Egypte (0,500), mais devant la Banque Centrale de Tunisie (0,430) et de la Banque El-Mghrib du Maroc (0,375).

Il convient de noter, à cet endroit, que la Bundesbank (avant le démarrage de la BCE en 1999), considérée comme la plus indépendante des Banques Centrales, a obtenu la **note de 0,7**.

C'est dire que le niveau d'indépendance juridique, faut-il le souligner, dont jouit la Banque d'Algérie est appréciable. De même sur le plan opérationnel.

Seulement, la loi 90-10 a été d'abord modifiée en 2001, puis abrogée et remplacée en 2003. Il importe de s'interroger sur les conséquences qui en découlent quant à l'autonomie de la Banque d'Algérie.

V- 3 – Incidences des modifications de la loi 90-10 sur l'autonomie de la Banque d'Algérie.

Les modifications apportées à la loi 90-10 en 2001, puis son abrogation et son remplacement en 2003 ont réduit considérablement son degré d'autonomie.

En effet, l'article 13 de l'ordonnance 01-01 du 27/02/2001 abroge les dispositions de l'article 22 de la loi 90-10 relatives aux mandats du Gouverneur et des Vice-Gouverneurs et aux conditions de mise fin à leurs fonctions .

Tandis que l'article 10 de la même ordonnance ajoute au aux sept membres CMC trois membres externes (*«trois personnalités choisies en fonction de leur compétence en matière économique et monétaire»*) mettant ainsi la Banque Centrale en position minoritaire numériquement.

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).

Si pour les deux premiers le problème ne se pose pas dans la mesure où l'on accepte l'hypothèse plausible de leur désintéressement et donc de leur indépendance, ce n'est pas le cas du 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 Banque Centrale. N'y a-t-il pas là conflit d'intérêt, au détriment de cette dernière, même si formellement ils sont nommés, tout comme les trois hauts fonctionnaires, par décret présidentiel ?

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

Qu'en est-il de l'ordonnance 03-11 du 20/08/2003 ?

Au plan numérique, l'ordonnance 03-11 réduit le nombre de «personnalités» de trois à deux, mais la Banque d'Algérie demeure minoritaire (trois contre cinq). Aussi, le SG de l'ABEF est reconduit dans la nouvelle composante du CMC. La minorisation de la Banque d'Algérie est d'autant plus accentuée depuis près de trois ans que l'un des trois Vice-Gouverneurs a été appelé à d'autres fonctions sans qu'il soit remplacé à ce jour !

Mais le coup fatal que l'ordonnance 03-11 a porté à l'autonomie de la Banque d'Algérie 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».

Ceci après avoir, bien entendu, reconduit les dispositions de la loi 90-10 relatives aux limitations du montant et de la durée des avances de la Banque Centrale au Trésor Public.

Cette disposition réduit à néant la note en la matière, 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.

A noter que l'alinéa 4 de ce même article dispose que :

«Les modalités de mise en œuvre de cette avance et de son remboursement, notamment l'échéancier de ce dernier, sont fixés par voie de convention entre la Banque centrale et le Trésor public, le Conseil de la monnaie et du crédit entendu. Le Président de la République en est informé».

Ceci rappelle les termes de l'article 5 de la loi de finances complémentaire pour 1965 qui a supprimé le plafond des avances de la BCA au Trésor Public

Il est vrai que dans l'état actuel des choses, le Trésor dispose d'une importante trésorerie, provenant des recettes d'hydrocarbures, qui le met à l'abri du besoin de recourir aux avances de la Banque Centrale. Mais, si la situation se retourne, il n'hésitera pas à faire valoir cette disposition. Il convient de souligner, à ce propos, que l'Exécutif a été jusqu'à suspendre les dispositions de la loi, lorsque le déficit budgétaire dépasse le plafond des avances qu'elles permettent, comme on le verra au paragraphe qui suit.

V – 4 – L'autonomie de la Banque d'Algérie dans la réalité.

Je me limiterai dans ce qui suit à réunir un certain nombre d'observations et de faits saillants pour l'ambiguïté, l'incompréhension, voire l'aversion des autorités pour l'autonomie de la Banque Centrale.

La première observation à faire consiste à souligner qu'il s'agit de l'autonomie juridique telle qu'elle ressort des textes. Dans la pratique, cette autonomie peut être plus ou moins concrétisée selon la situation politico-économique prévalente 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 dernier ressort.

A ce propos, et c'est **la deuxième observation**, la situation peut pousser jusqu'à la transgression de la loi, comme cela s'était produit, en juillet 1992, dans le cas du relèvement de ses fonctions du premier Gouverneur nommé dans le cadre de la loi 90-10 et ce, pour des raisons autres que celles prévues par cette loi à savoir : l'incapacité dûment constatée ou la faute lourde.

La décision de départ du Gouverneur a été prise par le Président du Haut Conseil de l'Etat, juste avant ou concomitamment à la nomination du nouveau Chef de Gouvernement.

La troisième observation est que l'Exécutif peut aller jusqu'à suspendre l'une ou l'autre disposition de la loi pour s'accorder la facilité de financer son déficit. C'est ainsi que l'article 172 de la loi de finances pour 1993 dispose ce qui suit :

«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 (170.000.000.000 DA).

Les modalités de mise en œuvre fixées par voie de convention entre le Trésor et la Banque d'Algérie».

Ces avances représentent quelques 53,6 % des recettes budgétaires totales de l'exercice écoulé (soit 317 milliards DA), alors que le plafond permis est de 20 %.

Ceci 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 fait a constitué un des principaux facteurs ayant rendu nécessaire l'application des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel.

La quatrième observation me conduit à relever les difficultés que rencontre la Banque d'Algérie (ainsi que la Commission Bancaire) dans l'exercice de ses prérogatives sur les banques publiques.

Je peux citer, à ce propos, le fait que la procédure d'approbation des dirigeants de ces banques (en application des dispositions des articles 125 et 139 de la loi 90-10 et de celle du règlement n° 92-05 du 22/030/1992) n'a jamais été respectée, du moins jusqu'à 2001, sans que cela inquiète personne !

Un autre fait qui me semble beaucoup plus grave et est d'actualité est que ces banques ne semblent pas respecter la réglementation prudentielle dans sa plus sensible règle : le provisionnement des risques constatés, comme le relève le DG du Trésor, Kessali B. (2004) qui omet, cependant, de préciser de combien et qu'elles sont ses conséquences !

C'est le FMI qui, dans son Country Report (2004), indique 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 réduirait à 6 %, c'est-à-dire en dessous du minimum réglementairement requis qui est de 8 %. Il y aurait donc insuffisance des fonds propres des banques publiques, ce qui met le Trésor dans l'obligation de les recapitaliser et/ou de racheter certaines de leurs créances compromises.

Il semble que l'option prise par ce dernier est, selon la Banque d'Algérie (2005, p.3), le rachat aux banques publiques de quelques 283 milliards de dinars de créances non performantes des entreprises publiques en difficulté. Cette opération pourrait permettre à ces banques de répondre aux exigences réglementaires en matière de ratio de solvabilité avec, cependant, au moins un quart de leur actif total figé.

Mais entre temps, l'insuffisance de provisionnement veut dire qu'une partie des bénéficiaires des banques (égale à l'insuffisance de provisions) est fictive et indue, et leurs comptes ne seraient pas sincères ! Il s'agit dans tous les cas d'infractions à la législation et la réglementation applicables aux banques et donc passibles de sanctions de la Commission Bancaire ! A ma connaissance, aucune action n'a été entreprise dans ce sens.

La cinquième observation porte sur l'affirmation, pour le moins étonnante, de la Banque d'Algérie contenue dans sa «contribution aux travaux de la commission PDES du CNES», datée de mai 2005, où on lit ceci :

«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, elle avance un argument encore plus étonnant :

«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)».

Avant de commenter cette assertion, il me semble utile d'examiner rapidement les changements introduits par l'ordonnance 03-11 dans les missions de la Banque d'Algérie.

Cette ordonnance 03-11 a introduit un changement substantiel dans les missions de la Banque d'Algérie. En effet, l'alinéa 1 de l'article 35 de cette loi, qui reprend celui de la loi 90-10 en le modifiant significativement, dispose ce qui suit :

*«La Banque d'Algérie a pour mission de créer et de maintenir dans les domaines de la monnaie, du crédit et des changes les conditions les plus favorables à un **développement rapide** de l'économie, tout en veillant à la stabilité interne et externe de la monnaie».*

Deux modifications de fond sont, en effet, apportées au texte de la loi 90-10 :

- la première consiste en la substitution du qualificatif «rapide» au qualificatif «ordonné» du développement de l'économie ;
- la seconde consiste en la suppression pure et simple le segment de la phrase *«en promouvant la mise en œuvre de toutes le ressources productives du pays»*, c'est-à-dire de l'objectif de plein emploi.

Il est légitime de s'interroger sur les raisons et le sens de ces modifications. En effet, l'usage du terme «rapide», ayant un sens quantitatif, au lieu et place du terme «ordonné», ayant un sens qualitatif, signifie-t-il que la fonction de préférence du décideur politique a perdu de son caractère stratégique de long terme ? A-t-il raccourci sa vision de l'avenir du développement de l'économie nationale sous l'effet de la conjoncture de récession de la décade précédente qui plaide en faveur de la relance de la croissance économique qui serait la plus rapide possible ?

Il y a une forte probabilité pour que ce soit le cas. Mais alors l'objectif de long terme du développement économique se réduirait à l'objectif de court et moyen terme de croissance économique c'est-à-dire la croissance du PIB.

Dans ce cas, l'objectif de plein emploi, supprimé en tant qu'objectif explicite, demeurerait en tant qu'objectif implicite dans la mesure où l'emploi est positivement lié à la croissance de la production notamment, en situation de chômage comme dans le cas de l'économie algérienne.

Il s'en suivrait que la politique monétaire doit avoir comme objectif final la stabilité des prix (et du taux de change) en compatibilité avec un taux de croissance le plus élevé possible.

Cependant, la Banque d'Algérie, comme elle le reconnaît elle-même, n'a retenu, 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 Banque d'Algérie conclut, dans les deux premiers rapports, 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, 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 commè une progression limitée de l'indice des prix à la consommation»*.

Au-delà du flottement dans la formulation de cette assertion, il n'en demeure pas moins que le seul objectif final de la politique monétaire retenu par la Banque d'Algérie est la stabilité des prix et donc **le contrôle du rythme de l'inflation mesuré par le taux moyen de l'IPC**.

Avant 2003, le rythme d'inflation ciblé n'était pas explicitement chiffré ; c'est le rapport pour l'année 2003 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....».

Il y a lieu de relever, au passage, que la Banque d'Algérie a adopté, depuis 2003, l'approche des «règles» pour la conduite de la politique monétaire, en ciblant un niveau de taux d'inflation ne dépassant pas le plafond des 3 %, comme on vient de le lire à l'instant et ce, **dans une perspective de moyen terme**.

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.

Ensuite, la réduction de la stabilité de la valeur interne et externe du dinar à la seule stabilité des prix à la consommation évacue, en partie du moins, le problème du taux de change.

Si le contrôle de l'inflation relève fondamentalement du champs de la politique monétaire, il ne saurait être son unique objectif, comme il a été suggéré plus haut et ce, du moins selon la loi.

Quand bien même la lutte contre l'inflation pourrait se justifier comme seul objectif de la politique monétaire durant la période de stabilisation et d'ajustement structurel, où les problèmes de la croissance et surtout, de l'emploi sont postposés, serait-il le cas après 2000/2001 ?

En effet, on est tenté de se demander à quoi bon d'avoir un taux d'inflation de moins de 3 % et un taux de chômage de plus de 17 % ?

On pourrait même s'interroger si cela ne procède pas d'une stratégie en faveur de la stabilité des prix chère au FMI ?

Bien entendu, ce n'est pas à la seule politique monétaire de résoudre le problème du chômage ou de la croissance de la production. Mais étant donné les effets considérables qu'elle peut avoir sur ces variables réelles, des arbitrages entre ces dernières et les variables monétaires s'imposent.

Par ailleurs, la lutte contre l'inflation, ou plus tôt l'atteinte des objectifs finals ciblés en la matière, n'est pas l'affaire exclusive de la politique monétaire. La politique budgétaire et fiscale tout comme la politique des revenus ont également des effets considérables sur l'inflation. A ce propos, ne peut-on pas considérer que les résultats remarquables en la matière atteints jusqu'à présent sont l'œuvre combinée de ces différentes politiques ?

En réalité, la politique monétaire a souvent, explicitement ou implicitement, comme autre objectif, outre le contrôle de l'inflation, le plein emploi ou la croissance de la production ou l'équilibre extérieur.

Nous avons déjà vu, à la section III, le cas du SEBC. On peut ajouter ici celui de la Banque Centrale américaine : la **Federal Reserve Bank (FED)**.

La FED s'est vue confier, depuis la réforme de 1978, la mission suivante citée par Benassy-Quéré et al. (2004, p. 241):

«... maintenir la croissance à long terme des agrégats de monnaie et de crédit en proportion du potentiel de croissance à long terme de l'économie afin d'accroître la production, et ainsi de promouvoir efficacement les objectifs d'emploi maximum, de stabilité des prix et de taux d'intérêt à long terme modérés».

De cette mission large et englobante, on peut discerner les objectifs intermédiaires (agrégats) et les objectifs finals (croissance, emploi et stabilité des prix, y compris les taux d'intérêt mais dans une perspective de long terme). Comme dans le cas de la mission de la Banque d'Algérie, les objectifs finals de la FED ne

sont pas hiérarchisés. Mais il n'est pas difficile d'extraire les objectifs ultimes que sont la **croissance de la production** et la **stabilité des prix**. L'emploi étant lié positivement à la production, il en devient un objectif implicite. Quant au taux d'intérêt, il constitue, dans le court terme, l'instrument de conduite de la politique monétaire et de transmission de ses impulsions. Le fait de fixer l'objectif de taux d'intérêt modérés dans le long terme semble répondre à la préférence prononcée des Américains pour des taux d'intérêt bas.

Ainsi, malgré le fait que ses objectifs ne soient pas hiérarchisés, la FED n'a pas pris la liberté d'en retenir l'un au détriment de l'autre, n'en déplaie au FMI !

Revenons à présent à l'attitude de la Banque d'Algérie en la matière.

Le commentaire qu'il convient de faire est que la Banque d'Algérie, ayant perdu l'essentiel de son indépendance, veut se rattraper sur le plan opérationnel en s'autonomisant vis-à-vis de la loi, pour ne pas dire en se mettant en hors la loi.

A-t-on réellement conscience de la gravité d'une telle attitude ?

Il convient de rappeler ici l'observation, faite à ce propos à l'adresse de la BCE, selon laquelle celle-ci a **l'indépendance d'instrument mais pas l'indépendance d'objectif**.

Le problème de la hiérarchie ou de la priorité des objectifs peut toutefois se résoudre en fonction de la situation économique, sociale et politique qui prévaut.

C'est ainsi que durant la période de stabilisation et d'ajustement structurel, l'objectif premier de la politique monétaire était la lutte contre l'inflation dont le taux atteignait les 30 %. Alors que l'objectif de croissance et surtout, celui de l'emploi (ou de réduction du chômage) sont postposés.

Cependant, cette priorité a été établie dans le cadre d'un programme global et la décision y a été prise par l'ensemble des pouvoirs publics.

Mais aujourd'hui, c'est-à-dire depuis 2000/2001, où les rythmes d'inflation sont remarquablement bas et stables (2,5 à 3,5 %), la croissance économique est, certes, positive mais fragile (car dépendant surtout, des hydrocarbures), alors que le taux chômage demeure encore très élevé soit 17,7 % à fin 2004 (après ajustement statistique de 6 points de pourcentage), la hiérarchie précédente demeurera-t-elle la même ? Est-ce que la Banque d'Algérie réalise son indépendance, si indépendance il y a, en se cantonnant dans la lutte contre l'inflation, à supposer qu'elle la contrôle réellement ?

Ne doit-elle pas développer une stratégie plus citoyenne au lieu d'écouter religieusement les directives du FMI et se contenter de ses satisfecit ?

En guise de conclusion.

L'indépendance de la Banque Centrale procède du principe général de la décentralisation de la décision de politique économique.

Il s'agit d'une dimension politico-économique trop importante pour se permettre de l'inscrire dans une loi que l'on va juste après détourner ou enfreindre.

Il me semble, en effet, que l'on ne possède pas les capacités économiques et institutionnelles suffisantes et surtout, qu'il n'y a pas un consensus politique et intellectuel minimal pour assoire l'indépendance de la Banque Centrale.

C'est une chose trop sérieuse pour la laisser à une gestion de fait par une quelconque institution fut-elle la Banque Centrale elle-même!

La question doit, à mon avis, être remise au débat démocratique.

Bibliographie sélective

- Alesina A. et Summers L. (1993)** : « *Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence*, Journal of Money, Credit and Banking, 25–2.
- Banque d'Algérie (2005)** :
- « **Barro R. et Gordon D. (1983)** : « *A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model* » ; Journal of Political Economy, vol. n° 4.
- 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* » ; Editions De Boeck, Bruxelles.
- Blinder A. (1997)** : « *What Central Bankers Could Learn from Academics, and vice-versa?* » Journal of Economic Perspectives.
- 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.
- Fonds Monétaire Arabe (1996)** : « *Les politiques monétaires dans les pays arabes* » (en langue Arabe), Collections 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.
- Grilli V., Masciandaro D., et Tabellini G. (1991)** : « *political and Monetary Institution and Public Financial Policies in the Industrial Countries* » ; Economic Policy, n° 13.
- Kessali B (2004)** : « *Banques et entreprises publiques financièrement déstructurées* » ; dans revue STRATEGICA, n° 3, décembre.
- Kydland F. et Prescott E. (1977)** : « *Rules Rather Than Discretion : The Inconsistency of Optimal Plans* », Journal of Political Economy, vol. 85, n° 3.
- Sibi F. (2002)** : « *La politique monétaire de la BCE* » ; thèse de Doctorat, Université Paris I, décembre.
- Union Européenne (1992)** : « *TRAITE sur l'Union Européenne* » ; signé à Maastricht le 07/02/1992.
- Union Européenne (2005)** : « *TRAITE établissant une CONSTITUTION pour L'EUROPE* » ; encore en projet.