PN-ABA-377
Isn 8

Abt Associates Inc.
55 Wheeler Street, Cambridge, Massachusetts 02138
Telephone • Area 617-492-7100
TWX: 710-3201382

FINANCEMENT DE L'HABITAT EN ALGERIE

novembre 1990

Sally R. Merrill
Stephen B. Strauss
Dominique Achour
Piet Nankman
Nancy Northrop
Yves G. Aureille

Préparé pour:
L'Agence pour le développement international
Office des programmes de l'habitat et de l'urbanisme
Washington, D.C.

aux termes du Contrat de quantité limitée No. PDC-1008-I-00-9066,
Bon de commande No. 4

Contract Manager	Quality Control Reviewer	Management Reviewer

RESUME ANALYTIQUE

L'Algérie se trouve au centre d'une réforme économique très rapide et fondamentale. Au moment même de la rédaction du présent rapport, un grand nombre de législations et de règlements nouveaux viennent d'entrer en vigueur, ou sont sur le point d'entrer en vigueur, ou encore ont été proposés mais pas encore officiellement adoptés. L'Algérie est en train de passer rapidement d'une économie centralisée, où les moyens de production étaient en grande partie détenus et gérés par le secteur public, à une économie axée sur les forces du marché et où l'on encourage la participation du secteur privé. Ainsi, et bien qu'il soit trop tôt pour évaluer complètement les effets des réformes, il ne fait aucun doute qu'elles vont profondément modifier la configuration de l'économie et de la société.

Des réformes politiques sont introduites dans de nombreux domaines, notamment commerce et réglementation des changes, contrôle des prix, politique financière et rôle du parapublic. Le secteur financier a également vu de grands changements: ce sont ces réformes qui auront le plus d'impact sur l'évolution du financement de l'habitat en Algérie. Par exemple, la Banque centrale est en train d'adopter une structure de taux d'intérêt déterminés par le marché. Les banques commerciales auront un statut autonome: elles doivent obtenir leurs propres fonds et sont libres de prêter à tous les secteurs de l'économie, devant elles-mêmes évaluer les risques et la rentabilité. Les banques ne sont plus forcées de prêter aux entreprises publiques et peuvent se livrer concurrence pour obtenir les épargnes des ménages. Enfin, un certain nombre de réformes ont été prises dans le secteur logement: un meilleur ciblage des subventions pour l'habitat locatif social et la vente du parc immobilier public.

Si l'on en juge d'après l'évaluation du programme de réforme pour tous les secteurs, il est évident qu'un grand pas a été fait vers la libéralisation de l'économie. Une approche a été adoptée pour se doter de politiques économiques. Mais certains problèmes importants subsistent, notamment en ce qui concerne l'évolution de la stratégie du secteur logement, tout particulièrement le choix de la structure du financement de l'habitat et le rôle du secteur privé dans l'offre de logement. Ces points épineux sont les suivants:

- La future structure du système de financement de l'habitat reste trop vague. Les politiques actuelles concernant la Caisse nationale d'Epargne et de Prévoyance (CNEP), l'institution publique qui jusqu'à récemment détenait le monopole du prêt au logement, ne suivent pas le mouvement poussant vers la concurrence du marché ou l'introduction de nouvelles institutions dans le système.

- Bien que la Banque centrale cherche à instaurer une structure d'intérêt aux taux du marché pour les banques commerciales, la CNEP ne fait apparemment pas partie de cette réforme et continuera à prêter à des taux très avantageux. Les banques commerciales se retrouvent ainsi hors course et le financement du logement est confiné à la CNEP.

- Vu qu'il existe divers goulots d'étranglement dans l'offre de logement, celle-ci est particulièrement inélastique, d'où des coûts plus élevés que prévus. L'Algérie a commencé à faire la transition et à privatiser le parc immobilier public, mais des problèmes ont surgi concernant la vente et l'achèvement des unités existantes. En même temps, le rôle que peuvent jouer les petits opérateurs du secteur privé dans la construction de logements est limité par leur accès aux matériaux de construction, aux terres et aux crédits.

En conséquence, les principes fondamentaux dont il est question ici concernent le juste rôle de la collaboration publique/privée et la participation viable du secteur privé. Il s'agit tout autant du rôle que jouera la CNEP, de la relation entre la CNEP et les banques commerciales, de la relation entre les entrepreneurs publics et privés que du ciblage des subventions.

Par exemple, le cadre qui régit les activités de la CNEP entrave le futur rôle des banques existantes et l'éventuelle création de nouvelles institutions de crédit immobilier. Vu que l'on n'encourage pas la CNEP à adopter les taux du marché, il y a peu de chance qu'il y ait concurrence. Les subventions de la CNEP ne visent pas les ménages à faibles revenus mais plutôt ceux bien établis dans la classe intermédiaire. **Par conséquent, les données ne sont pas les mêmes pour le financement de l'habitat.**

En ce qui concerne l'offre de logement, les pénuries de matériaux de construction, le manque d'efficacité dans la production et des normes trop élevées ont fait grimper les coûts. En bref, c'est la pénurie d'unités de logements plutôt que le manque de crédits immobiliers qui a constitué un des principaux goulots d'étranglement en Algérie. Les entrepreneurs publics continuent à bénéficier de privilèges considérables par rapport aux sociétés privées, tant du point de vue terres que matériaux de construction. Les entrepreneurs privés n'ont pas suffisamment accès au financement de la construction. De plus, on pourrait remédier partiellement au manque de logements si l'on réformait le contrôle des loyers et facilitait la vente des unités publiques.

Les recommandations offertes dans le présent rapport cherchent à répondre à ces préoccupations fondamentales. En envisageant de réformer son système de financement de l'habitat ainsi que les autres politiques du secteur logement, l'Algérie rencontre des problèmes qui sont les mêmes à ceux de nombreuses nations développées et en développement: définir une structure institutionnelle appropriée, limiter les obstacles qui frappent l'offre, réformer les politiques de subvention et renforcer une concurrence efficace. Vu que la CNEP a été la seule institution du secteur structuré à fournir un financement pour les prêts hypothécaires, la transition vers une structure compétitive sera d'autant plus difficile. **De plus, il convient de noter toutefois que l'Algérie rencontre également des problèmes de libéralisation et de privatisation économique analogues à ceux de l'Europe de l'Est et de l'URSS. Il n'est donc pas possible pour le moment de prescrire globalement toute la reformulation du système de financement et de production de l'habitat.**

Bien qu'il soit difficile de déterminer le bon rythme de la réforme, il n'en faut pas moins une stratégie globale, surtout en ce qui concerne la structure du financement de l'habitat. Nos recommandations les plus importantes s'inscrivent sous les deux thèmes élaborés dans la partie restante du présent rapport: un cadre pour le financement de l'habitat et la relance de l'offre de logement. Nous suggérons une enveloppe d'assistance technique pour la CNEP, les banques commerciales et les entrepreneurs privés ainsi qu'une compilation des informations fondamentales nécessaires pour mieux formuler les politiques. Les recommandations sont, entre autres, les suivantes:

- **MISE EN PLACE D'UN CADRE POUR LE FINANCEMENT DE L'HABITAT**

  Une première étape importante consiste à clarifier la structure du système de financement de l'habitat dans le long terme. Cela demande que l'on comprenne mieux le rôle de la CNEP. Une décision doit être prise: y aura-t-il concurrence et multiples créanciers dans le domaine du financement de l'habitat ou la CNEP restera-t-

elle isolée par rapport au secteur financier plus général. Nous recommandons vivement d'instaurer un climat concurrentiel.

Une des possibilités étant que la CNEP devienne l'institution de premier plan qui encourage la concurrence de marché. Tel que noté, c'est également la seule institution qui ait de l'expérience dans le financement de l'habitat.

Dans tous les cas, une fois le rôle de la CNEP établi, un certain nombre de domaines d'assistance émerge. Notamment assistance technique aussi bien pour la CNEP que les banques commerciales, élaboration d'un système juridique et réglementaire pour le financement de l'habitat et encouragement d'une éventuelle participation des nouvelles institutions du secteur privé.

- **DOMAINES TECHNIQUES DEVANT ETRE RESOLUS AU SEIN DE LA CNEP**

Les questions techniques relatives à la CNEP sont notamment: le rôle qu'elle peut éventuellement jouer pour aider à préparer le financement de l'habitat dans le cadre de la stratégie financière à long terme, basée sur les taux d'intérêt du marché et la concurrence.

De plus, la CNEP peut également envisager d'établir un taux de réescompte pour les banques commerciales. Vu qu'elle détenait par le passé le monopole sur le financement de l'habitat, la CNEP a mobilisé une grande partie de l'épargne et dispose donc des liquidités nécessaires.

- **ASSISTANCE TECHNIQUE POUR LES BANQUES COMMERCIALES**

Une fois formulée la stratégie de la concurrence, les banques commerciales devraient recevoir une assistance pour préparer les prêts hypothécaires et à la construction. On a également proposé une Caisse de garantie pour les prêts à la construction afin d'aider les banques dans le financement de la construction et prêts aux entrepreneurs privés. L'on pourrait en outre évaluer la privatisation d'une ou plusieurs des banques.

- **DOMAINES TECHNIQUES DANS L'OFFRE DE LOGEMENT**

Une assistance peut être apportée dans un certain nombre de domaines afin d'éliminer certains des goulots d'étranglement dans l'offre de logement et encourager le secteur privé, notamment assistance pour la vente du parc immobilier public, étude sur le contrôle et les normes locatives, étude sur la privatisation des entrepreneurs publics et assistance technique pour les entreprises privées existantes.

TABLE DES MATIERES

Résumé analytique i

Liste des institutions contactées vii

1.0 Introduction et vue d'ensemble des recommandations 1

1.1 Types de réforme en Algérie 1

1.2 Structura du présent Rapport 3

1.3 Problèmes du secteur de logement 3

1.4 Objectifs de la politique de financement de l'habitat et récapitulatif des recommandations 5

2.0 Financement de l'habitat et réforme du secteur financier en Algérie 10

2.1 Rôle passé de la CNEP dans le fianancement de l'habitat 10

2.2 Réforme du secteur financier 13

2.3 Position de la CNEP sous le secteur de réforme financière . . . 15

3.0 Le marché du logement: offre et demande 17

3.1 Le parc de logements existants 17

3.1.1 Les politiques actuelles en ce qui concerne les logements publics 18

3.2 L'offre de logement 21

3.2.1 La production du logement promotionnel 21

3.2.2 L'offre latente de logements 22

3.2.3 Le secteur privé 23

3.3 Evaluation du besoin annuel en logement 24

3.4 Moyens financiers 25

3.5 Quelques autres caractéristiques du marché immobilier algérien 28

4.0 Analyse de l'épargne et du crédit 30

4.1 Les perspectives de l'épargne domestique 30

4.2 L'épargne et l'inflation 33

4.2.1 L'inflation et son impact sur le pouvoir d'achat des revenus disponibles 33

4.2.2 L'épargne et les taux d'intérêt réels négatifs 34

4.2.3 L'impact des taux d'intérêt réel négatifs sur la structure à terme des dépôts 36

4.2.4 L'épargne et l'excédent de liquidités en Algérie 37

4.3 L'inflation et l'épargne dans un avenir proche 38

5.0 Recommandations 40

5.1 Base de données complètes sur le secteur du logement 40

5.2 Reformulation du rôle de la CNEP et du secteur bancaire 43

5.3 Facilitation de la vente des logements publics: création des coopératives de logement . . . 44

5.4 Relance de l'offre de logements: assistance technique du secteur bancaire et mise en place d'une Caisse de garantie pour les prêts à la construction 45

5.5 Autre assistance possible pour l'offre de logement 49

5.5.1 Mobilisation du secteur privé 50

5.5.2 Entrepreneurs du secteur public 50

5.5.3 Adaptation des normes d'aménagement et de logement . . . 51

5.5.4 Révision de la législation sur la location et réglementations 51

5.5.5 Mise en place de mécanismes de production de terrains viabilisés 51

5.5.6 Mobilisation de l'offre latente 51

Annexe A: L'Économie Algérienne -- Evolution et Perspectives 53

TABLEAUX

1.1 Assistance technique, études et enquêtes recommandées . . 7 et 41

3.1 Répartition des logements occupés selon le mode d'occupation et le type de construction 17

3.2 Etat des cessions au 31-12-1989 20

3.3 Revenus mensuels des ménages en déciles 26

3.4 Répartition des besoins en logements selon les groupes de revenus 28

4.1 Epargne domestique algérienne 30

4.2 Epargne domestique 31

4.3 Répartition de l'épargne domestique 31

4.4 Placements à terme et à vue dans les banques commerciales . . . 32

4.5 Inflation, croissance des revenus et épargne 34

4.6 Taux d'intérêt sur les dépôts à vue à la CNEP 35

4.7 Dépôts à vue dans les institutions bancaires 36

4.8 Dépôts à terme et à vue dans les institutions bancaires 37

4.9 Etude monétaire 38

FIGURES

2.1 Le circuit de financement 12

3.1 Le circuit de production publique 18

3.2 Distribution des revenus des ménages 26

5.1- Caisse de garantie des prêts à la construction 47

Liste des institutions contactées

Ministère de l'Equipement
- M. F. Tebbal, Chef de Cabinet
- M. Baci
- M. Ferhah
- M. Hadim

Ministère de l'Economie
- Dr. Mourad Goumiri, Conseiller au Cabinet du Ministre
- M. Kassali, Sous-Directeur des Affaires Domaniales et Foncières

Banque centrale d'Algérie
- M. Ahmed Tas, Directeur des Etudes
- Mme. Achari, Conseillère auprès de la Direction générale
- Mme. Fatima Mentouri, Conseillère

Direction du Plan
- M. Hamdi
- M. Bouguerra
- M. Ait Ouaddah

Caisse nationale de l'Epargne et de la Prévoyance
- M. Douadi Kennouche, Directeur du Crédit (+ collaborateurs)

Ministère de l'Intérieur
- M. Ben Abdallah, Directeur du Développement local
- M. Amrani, Sous-Directeur
- M. Mansour, Chef de Bureau

Office national des Statistiques
- M. Mohamed Khelladi, Directeur-Population
- M. Mohamed Kelhoul, Directeur des Statistiques
- M. Ait Beikasem, Chef du Département Recensement
- M. Mokadem

C.N.A.T. - Centre national d'Animation des Entreprises et de Traitement des Informations du Secteur de la Construction
- M. Talbi, Directeur général adjoint

Crédit populaire d'Algérie
- M. Omar Benderra, Président, Directeur général
- M. Baba Ameur, Directeur des Entreprises publiques économiques

Banque algérienne du Développement rural
- M. Demardji, Président Directeur général

Entreprise de Promotion du Logement familial (E.P.L.F.) de la Wilaya de Ain DEFLA
- M. D.Smail, Directeur général (+ collaborateurs)

Offices publiques de Gestion immobilière (O.P.G.I.)

De Tizi Ouzou: M. Abdelkader Ait Benamara, Directeur général
De Hussein Dey (Alger): Mme. Bokrouna, Directrice
Mme. Bagdadie, Chef du Département technique
De Sidi Mohamed (Alger): M. Messaoudi, Directeur
M. Zerrouki, Chef du Département technique
Direction O.P.G.I.: M. Bousban

Promoteurs privés

M. M'hamed Ferdjani, Gérant, Sgts
M. Haddou, Sgts
M. M'hamed Sahraoui, Architecte-Urbaniste

Agents immobiliers

M. Abderrahmane Benbrahim
M. Rashid Leffad
M. M'hmed Mahouche

1.0 INTRODUCTION ET VUE D'ENSEMBLE DES RECOMMANDATIONS

1.1 Types de réforme en Algérie

L'Algérie se trouve au centre d'une réforme économique rapide et fondamentale. Les politiques commerciales et la réglementation des changes, la structure fiscale et budgétaire, la gestion des organismes parapublics, le contrôle des prix et la propriété privée sont autant de domaines en train d'être modifiés. Les changements dans la politique monétaire et la structure du système financier sont parmi les exemples les plus notoires dénotant d'une plus grande orientation vers une économie de marché; ces réformes posent les fondements pour l'évolution du système du financement de l'habitat.

En avril 1990, l'Assemblée populaire algérienne votait la loi sur la Monnaie et le Crédit accordant à la Banque centrale une plus grande autonomie surtout en ce qui concerne les politiques monétaires, de crédit et de devises étrangères. Cette loi, conjuguée à d'autres réformes visant les banques et les entreprises publiques, devraient aider l'Algérie à créer un système financier et monétaire plus dynamique et plus efficace. La Banque centrale encouragera un actif marché monétaire et aidera les nouvelles banques commerciales autonomes à mettre en place des sources de financement aux taux du marché (obligation et épargne). La structure des taux d'intérêt des banques commerciales devrait n'être limitée dans un avenir proche que par le nouveau plafond d'usure de 20 pour cent, les taux de prêt et de dépôt peuvent fluctuer selon les forces du "marché" au sein de cette limite. En plus, les banques peuvent en principe se livrer concurrence pour les fonds et les activités, puisqu'elles ont été despécialisées et sont libres de prêter à n'importe quel secteur, y compris celui du logement.

Si la structure et la santé du secteur financier sont d'importance capitale pour le développement d'un système de financement de l'habitat, il faut qu'elles soient accompagnées par un certain nombre de facteurs "du côté offre" si l'on veut progresser dans la fourniture de logement, surtout pour les ménages à faibles revenus. Par conséquent, des réformes ont également été instituées en ce qui concerne la propriété des unités de logement, les politiques de subvention immobilière et la vente des logements publics.

Voici certaines des réformes spécifiques qui, si elles sont intégralement appliquées, auront le plus d'influence sur le financement de l'habitat et le secteur du logement:

Propriété des terrains et logements individuels

- Vente des propriétés publiques aux occupants (réalisation déjà très avancée mais loin d'être achevée);
- Mise en place d'un cadre pour permettre la construction de logements privés (mise en oeuvre partielle);
- Proposition de loi permettant un usage commerciale des terrains, propriété des entités, gouvernements locaux et nationaux (mise en oeuvre prévue pour juin 1990 mais il pourrait y avoir incertitude politique);

Réforme du système bancaire et du crédit

- La Banque centrale a été réorganisée en entité indépendante du Ministère des Finances (lui aussi réorganisé) avec pouvoir monétaire et réglementaire autonome;

- Les cinq banques commerciales ont été despécialisées et ne sont plus contraintes de financer un secteur spécifique. La réforme est en cours bien que le poids de l'ancien système de "domiciliation" se fera encore sentir (par exemple, le Crédit populaire d'Algérie - C.P.A. détient la quasi totalité du portefeuille des prêts à la construction du pays). Cette réforme introduit pour la première fois la concurrence dans le système bancaire.

- Les banques seront également requises d'agir en tant qu'entreprises commerciales autonomes, sans assistance directe du trésor. Elles devront se financer elles-mêmes par la collecte des dépôts sur les marchés financiers et monétaires.

- Les sociétés du secteur public doivent elles aussi maintenant opérer en entreprises autonomes sous la direction de leurs actionnaires (les fonds de participation). Cela signifie que les banques prêteuses doivent examiner le risque et la solvabilité des emprunteurs et ne peuvent plus présumer du soutien gouvernemental à ses emprunteurs. Les banques, à leur tour, ne sont plus forcées de prêter aux sociétés du secteur public.

- La structure des taux d'intérêt s'est rapidement adaptée aux règles du marché. Le taux de base de la Banque centrale vient de monter à dix pour cent et le taux plafond d'usure à 20 pour cent. Il existe maintenant un marché monétaire inter-bancaire dont la CNEP est le plus grand contributeur de fonds grâce à ses vastes dépôts liquides. Un marché financier (d'actions) est en préparation qui donnera aux banques accès à des fonds à long terme. L'épargne personnelle est à présent rémunérée par les banques commerciales à des taux qui dépassent nettement ceux des dépôts à vue. Le but stipulé est d'arriver à des taux d'intérêts positifs en termes réels d'ici 1992 et d'améliorer la structure des taux.

Subsides financiers au secteur de la construction

- L'épargne immobilière des ménages ne sera plus canalisée vers le trésor (via la CNEP).

- Les subsides aux taux d'intérêts sur les prêts hypothécaires accordés par la CNEP aux ménages pour l'achat de logements à bas prix prendront la forme de transferts spécifiques de la bonification d'intérêt du trésor à la CNEP. (Mais comme nous le verrons ci-après, les subsides relatifs aux prêts de la CNEP continuent quand même d'atteindre une trop grande proportion des couches sociales à revenus intermédiaires).

- Les subsides gouvernementaux destinés à la location de logements sociaux passeront par une nouvelle institution, le Fonds national de l'Habitat créé à cet effet et financé par une attribution spécifique du budget national. Les subsides devront être ciblés vers les ménages les plus nécessiteux.

- En principe, la CNEP ne jouit plus du monopole de mobilisation de l'épargne ménagère destinée à financer l'achat de logements. La despécialisation des banques leur donne la même capacité.

En bref, l'impact potentiel de ces réformes et les progrès qui ont déjà été faits vers la libéralisation de l'économie algérienne sont extrêmement significatifs. **Mais en ce qui concerne la mise en place d'un système de financement de l'habitat, il faut renforcer ces efforts et mettre en place un cadre qui favorise l'évolution future du système.** Par exemple, il faut

faciliter la participation viable du secteur privé et mettre en place un bon mode de coopération publique/privée.

Les questions en suspens touchent aussi bien à la demande et à l'offre, et partant, aux prêts hypothécaires, prêts à la construction, production et réhabilitation des unités. Par exemple, la subvention des taux d'intérêt hypothécaires pour les ménages à revenus intermédiaires a pour répercutions de faire monter les prix et de rendre les logements plus chers pour tous, puisqu'on ne stimule pas l'offre pour répondre à la vague de demandes. C'est particulièrement difficile dans la situation algérienne où diverses rigidités ont rendu l'offre de logement particulièrement inélastique. De plus, les problèmes de l'offre viennent non seulement du manque d'efficacité dans la production mais également du contrôle locatif et des normes excessives qui entravent la construction de logements entrant dans les moyens des ménages à faibles revenus. En plus, les problèmes de titres fonciers et de cadastre entraveront un système viable de garantie et freineront les prêts immobiliers accordés par le secteur privé.

1.2 Structure du présent Rapport

Le restant de ce chapitre récapitule certains des grands problèmes et questions relatifs au logement et au financement de l'habitat en Algérie et fournit un certain nombre de recommandations pour des études et réformes en fonction de l'évaluation de ces problèmes. Le chapitre 2.0 traite plus en détail le système actuel du financement de l'habitat et les changements récents portés aux politiques du secteur financier. L'offre de logement et les besoins en logements sont examinés au chapitre 3.0. Le chapitre 4.0 examine l'épargne, l'inflation et les taux d'intérêt. Le chapitre 5.0 offre plusieurs recommandations dont on pense qu'elles sont hautement prioritaires actuellement. Enfin, l'annexe 1 est une vue d'ensemble de la situation macro-économique en Algérie.

1.3 Problèmes du secteur de logement

Le récapitulatif suivant des problèmes que rencontre le secteur du logement permet de situer le contexte dans lequel sont faites les recommandations. S'agissant essentiellement de la collaboration publique/privée, de l'offre de logement, du rôle de la CNEP, de l'épargne, de l'inflation, des taux d'intérêt et de la privatisation et concurrence.

Collaboration publique/privée et émergence de la concurrence

- Les politiques des taux d'intérêt de la CNEP n'ont pas été changées. Cela désavantage les banques commerciales concurrentes et les autres éventuels prêteurs du secteur logement.

- Les politiques de subsides qui "subventionnent ceux qui peuvent payer" pour les services du logement continuent à déformer le marché et entravent la concurrence du secteur privé ou public (cela obère également les ressources publiques).

- Les banques commerciales seront un certain temps désavantagées du point de vue mobilisation des fonds et accumulation de l'expertise nécessaire pour livrer concurrence dans le domaine des prêts hypothécaires et à la construction.

- Les sociétés de construction publiques continuent à bénéficier de privilèges considérables et d'un avantage concurrentiel par rapport

aux sociétés privées, ce qui équivaut à un monopole de fait dans leur industrie. Bien qu'il existe des entreprises de construction privées, elles sont petites, onc moins d'expérience, et ne sont pas aussi bien reliées à l'offre, aux terres et au crédit. En plus, il y a très peu d'entrepreneurs solidement établis dans le secteur privé.

- Malgré les réformes financières entreprises actuellement, le secteur privé semble relativement sceptique quant aux résultats de la libéralisation. En fait, il y a très peu d'indications pour le moment montrant que les réformes bancaires ont amélioré l'accès du secteur privé soit au financement national soit aux devises étrangères.

- Il n'existe pas de cadre juridique régissant un actif marché du logement, avec des transactions privé à privé.

Epargnes, taux d'intérêt et inflation

- Par le passé, l'Algérie a eu un taux d'épargne ménagère élevé et jusqu'à récemment le taux de croissance de l'épargne est resté bon. Mais en 1989 et 1990, l'épargne ménagère a fortement chuté. Si la montée de l'inflation et la diminution de l'épargne obligatoire, suite à la libéralisation économique, sont certes les facteurs à l'origine de cette situation, celle-ci est compliquée par le fait que les données sont insuffisantes et que la Banque centrale ne comprend pas entièrement la composition de l'épargne.

- De même, le niveau actuel de l'inflation est également controversé. Les estimations officieuses portent le taux d'inflation à plus de 20 pour cent en 1990, taux dépassant donc le plafond d'usure. Cela suggère que les taux d'intérêt réels pourraient être plus négatifs qu'on ne le pense. Cela offre au moins une explication pour la chute de l'épargne en tant que proportion du revenu des ménages. **Les taux négatifs en termes réels sont un mauvais départ pour les campagnes de mobilisation de ressources que doivent mener les banques commerciales.**

- La structure actuelle des taux d'intérêt n'est pas appropriée. Vu qu'une forte proportion des dépôts sont des dépôts à court terme ou à vue, le système bancaire est bien plus vulnérable face à l'inflation et aux diverses chocs externes. De plus, cette structure ne sied pas aux prêts à long terme, où se rangent de toute évidence les prêts à la construction et à l'achat de logements.

- L'Algérie a ce qu'on peut appeler un excédent de liquidités. La croissance du crédit et la quasi-monnaie nationale ont constamment dépassé la croissance du PIB en termes réels. Cette situation alimente l'inflation, dont il est question ci-dessus, se répercute sur le taux de l'épargne, par le biais d'une consommation plus chère et de taux négatifs sur les comptes d'épargne.

Rôle de la CNEP

- On a déjà mentionné que les donnes de départ n'étaient pas les mêmes pour la CNEP et les banques commerciales. **La CNEP n'est pas sous le contrôle de la Banque centrale et n'a pas augmenté ses taux de dépôts ou de prêts.** Cette situation est à certains égards préjudiciable. Les dépôts de la CNEP ont augmenté malgré les taux négatifs parce qu'il n'y avait pas d'autres institutions pour mobiliser les épargnes et parce que les subsides au taux d'intérêt

étaient les plus élevés pour les dépôts. La future concurrence sera freinée si la CNEP maintient un monopole de fait par le biais de taux subventionnés.

Privatisation des banques et entreprises de construction publique

- La privatisation des compagnies publiques permettrait de s'assurer que le système soit régi par les lois du marché et que le secteur privé puisse s'épanouir. Mais bien que le droit à la propriété est en train d'être établi, l'on n'envisage pas apparemment pour le moment la privatisation entière des moyens de production de l'Etat.

- De même, la privatisation d'une ou de plusieurs banques publiques pourrait s'avérer être le meilleur moyen d'introduire une concurrence efficace et toute une gamme de services. L'on ne sait pas si cela est à l'étude ou non.

  En outre, la création éventuelle d'**institutions financières du secteur privé** est plus probable si les banques publiques se tournent vers la propriété privée.

Offre de logement

- Outre les problèmes que rencontrent les entrepreneurs privés, dont nous avons parlé ci-dessus, il y a une série d'autres problèmes graves qui se répercutent sur l'offre de logement. Il semble que l'on ne construise pas assez d'unités acceptables et que nombreuses ne sont pas terminées.

- Les problèmes tels les pénuries de matériaux de construction, manque d'efficacité dans la production, les normes de construction trop élevées ont valu un surenchérissement des coûts de construction (c'est-à-dire plus élevés que les pays voisins qui connaissent des circonstances analogues). De plus, le manque d'efficacité aux niveaux de la gestion et du financement ont entravé l'administration foncière et la mise en place de l'infrastructure.

- Nombreux faits portent à penser qu'il existe une considérable offre latente de logements qui pourrait être mobilisée si l'on prend toute une série de mesures: augmenter la disponibilité de matériaux de construction pour les entrepreneurs privés, terminer les travaux d'infrastructure dans les sous-divisions existantes et les ZHUN et revoir les lois locatives pour encourager l'occupation des unités vides et le développement d'un marché locatif privé.

1.4 Objectifs de la politique de financement de l'habitat et récapitulatif des recommandations

On convient de plus en plus que la mise en place d'un bon système de financement de l'habitat sous-tend une croissance à long terme et affermit le système financier. C'est la raison pour laquelle un certain nombre de pays en développement formulent actuellement des politiques sectorielles et un cadre juridique pour soutenir la participation du secteur privé. Souvent une entité législative ou leader institutionnel ont aidé à mettre sur pied le système de financement de l'habitat.

En fin de compte, il serait bon d'encourager le développement du système de financement de l'habitat en Algérie selon les principes suivants:

- Plus grande orientation vers le marché, par le biais des politiques de taux d'intérêt, ciblage des subventions, séparation des prêts et dons et mise en place d'instruments à long terme;

- Plus grande participation du secteur privé, création de banques privées et multisectorielles ainsi que d'institutions financières qui se spécialisent dans le logement. Cette évolution dépend de la capacité des secteurs publics et privés à véritablement se concurrencer. La privatisation des institutions publiques peut être un aspect important de cette stratégie.

- Plus grande attention portée aux questions juridiques qui forment le cadre d'un système de financement de l'habitat, notamment mise sur pied de systèmes réglementaires et de supervision spécifiques au financement de l'habitat, aux titres de propriété, saisie, contrôle des loyers et normes.

En envisageant la réforme du financement de l'habitat, l'Algérie rencontre nombreux des mêmes problèmes qui se sont posés dans les pays développés et en développement. De plus, tel que noté dans le résumé, l'Algérie rencontre certains des problèmes liés à la libéralisation économique et à la privatisation analogues à ceux auxquels est confronté l'Europe de l'Est. Par conséquent, il n'est pas possible de se donner dans le court terme des prescriptions générales sur l'entière reformulation du système de financement et de la production de logements. C'est la raison pour laquelle, outre les suggestions pour des changements structurels globaux, des recommandations spécifiques sont faites qui peuvent être appliquées quel que soit le rythme de la réforme générale du secteur financier. Ces recommandations toutefois ont la même direction que les changements à long terme.

Le tableau 1.1 récapitule nos recommandations concernant la CNEP, les banques commerciales, la construction et le développement, les logements publics, le contrôle des loyers et autres questions réglementaires ou touchant à l'offre. Certaines des approches nécessitent une assistance technique.

- Mise en place d'une stratégie institutionnelle pour la CNEP;

- Renforcement de la capacité des banques existantes à offrir des prêts à l'achat de logements et à la construction;

- Encouragement du secteur privé, en renforçant les sociétés existantes, en créant de nouvelles sociétés et/ou privatisant des banques publiques et entreprises de construction;

- Obstacles du côté de l'offre, sur la plan normes, matériaux de construction, production et contrôle des loyers.

- Enquêtes et collecte de données;

La première étape consiste à mettre sur pied une stratégie à long terme pour la CNEP conforme au système de marché qui est en train de se former. On recommande également d'apporter une assistance technique aux banques commerciales; de faire une enquête sur les revenus ménagers pour aider la CNEP et les banques commerciales à élaborer des politiques, à mettre en place en place un mécanisme de réescompte au sein de la CNEP, créer une Caisse de garantie pour soutenir la croissance des prêts à la construction dans les banques commerciales, créer des coopératives de logement pour faciliter la vente des logements publics et faire des études sur les logements publics non vendus, les logements "latents" et le contrôle des loyers. Plusieurs des recommandations sont décrites plus en détail au chapitre 5.0

Tableau 1.1
Assistance technique, études et enquêtes recommandées

Institution/ secteur Type de AT/Etude	CNEP	Secteur bancaire/ Institutions financières	Secteur construction/ entrepreneurs	Logement public/ Contrôle des loyers
Elaborer une stratégie pour le financement de l'habitat	* Stratégies financières pour les opérations axées sur le marché et ciblage efficace des subventions	Ass.tech. pour modalités des prêts hypo. et à la construction	Assistance technique pour les sociétés existantes dans le secteur privé	Etudes sur les stratégies pour la vente, l'entretien et la Réhab.du stock immobilier public
Enquêtes et collecte de données	* Etude sur revenus/dépenses des ménages pour les activités de ciblage et de planification de la CNEP et des banques commerciales			Etudes sur le parc immobilier latent/normes/ matériaux de construction
Développement institutionnel du secteur privé/mixte		Etudier la faisabilité d'institutions financières mixtes ou du secteur privé dans le domaine du financement de l'habitat		* Création de coopératives de logement pour la vente et la gestion de logements publics
Financement de l'habitat Renforcement institutionnel	* Création d'un mécanisme de réescompte pour les prêts au financement de l'habitat	* Caisse de garantie pour les prêts à la construction (Banque centrale Ministère des Finances)		
Nouveaux mécanismes/ régulations financières	Etudes des diverses possibilités de prêt hypothécaire			Etudes des réglementations et incidences du contrôle des loyers
Privatisation		Etudes de la faisabilité de privatiser une ou plusieurs banques commerciales	Etude de privatisation des entreprises publiques de construction de logement	

Domaines techniques devant être examinés au sein de la CNEP

- **Révision des mécanismes de prêts hypothécaires à la CNEP** en ce qui concerne les taux d'intérêt et le ciblage des subventions, pour mettre en place une politique axée sur le marché et créer un climat concurrentiel;

- Elaboration d'**une stratégie financière à long terme** pour la CNEP qui tienne compte des taux d'intérêt du marché et de la concurrence;

- La CNEP devrait assumer un rôle de premier plan **en se positionnant comme un prêteur établi sur le marché et en même temps en donnant des conseils aux banques commerciales pour les prêts hypothécaires.** La Banque du crédit immobilier en Thaïlande a su assumer très efficacement ce rôle.

- Le financement de l'habitat et de la construction pourrait être plus solidement établi si l'on trouvait un moyen d'utiliser les liquidités offertes par la position financière favorable de la CNEP. La CNEP pourrait mettre en place **un mécanisme de réescompte** pour les banques commerciales et/ou acheter les actions des banques ou des nouvelles sociétés de financement de l'habitat.

- Etude des divers instruments de prêts hypothécaires pour aider à faire progresser la stratégie à long terme aussi bien pour la CNEP que les banques commerciales.

Etapes pour la constitution d'une base de données sur le secteur logement

- Les données sur les revenus et le secteur du logement en général sont très rares. Il faudrait réaliser des enquêtes auprès des ménages pour mieux comprendre les questions touchant aux revenus, aux moyens disponibles et à l'épargne; cette étude aidera la CNEP et les banques commerciales ainsi que le Ministère des Finances et la Banque centrale;

- Utilisation de ces données pour aider la CNEP à cibler **les subventions** vers les ménages à faibles revenus; finalement les subventions devraient être uniquement dirigées vers les segments nécessiteux de la population, des mécanismes doivent être mis en place pour maintenir une bonne "culture de crédit" et pour nettement séparer les parties dons et prêts de la politique de prêts;

- Réalisation d'enquêtes sur **les unités de logements publics et les unités vacantes ou "latentes"** pour les analyses des unités non vendues et non achevées et finalement pour la mise en place d'un secteur locatif privé.

Assistance technique recommandée pour les banques commerciales

- Aider les banques commerciales à mobiliser les ressources et à mettre en place des prêts à la construction de logements; la Caisse proposée de garantie de prêt à la construction et au logement est un des aspects de cette activité et discuté ci-après;

- Réalisation d'études pour examiner la faisabilité de privatiser une ou plusieurs banques commerciales;

- Réalisation d'études pour examiner la possibilité de créer de nouvelles banques privées ou mixtes, publiques et privées, ou des

institutions financières non bancaires, notamment celles qui pourraient se spécialiser dans le financement de l'habitat;

Création d'une Caisse de garantie des prêts à la construction et au logement

- Créer une Caisse de garantie pour les prêts à la construction pour encourager les banques commerciales à octroyer des prêts à la construction et encourager le développement d'une industrie de construction dans le secteur privé;

- La Caisse pourra être uniquement utilisée par les sociétés du secteur privé et seulement pour les logements destinés aux groupes sociaux à revenus faibles et modérés.

- La Caisse pourrait être administrée par la Banque centrale et réunirait les banques commerciales, les entrepreneurs du secteur privé et la CNEP qui pourrait fournir un financement ou réescompter les prêts des banques commerciales destinés à la construction et à l'achat de logement;

Assistance pour faciliter la vente du parc public

- Réalisation d'une enquête pour faire l'inventaire du parc public non vendu afin d'évaluer les besoins du point de vue réhabilitation, possibilités de vente et caractéristiques des ménages qui y habitent actuellement;

- Mise en place de coopératives privées de logements pour faciliter la vente et l'entretien du stock public restant;

Autre assistance technique pour l'offre de logement

- Assistance technique aux entrepreneurs privés portant sur les techniques et la gestion des travaux de construction ainsi que la préparation de projet;

- Etude des possibilités de privatisation des entreprises publiques de construction;

- Etude de l'accès des sociétés privées aux moyens de production et financement sur une base concurrentielle;

- Etude de l'offre du logement "latente" ou "cachée" et déterminer quelles sont les politiques, y compris les révisions (ou même suppression) du contrôle sur les loyers, pour faciliter la location de ce stock;

- Coordination de cette assistance technique avec des études entreprises par la Banque mondiale sur les coûts et techniques de construction et l'industrie de construction.

2.0 FINANCEMENT DE L'HABITAT ET REFORME DU SECTEUR FINANCIER EN ALGERIE

2.1 Rôle passé de la CNEP dans le financement de l'habitat

En pratique l'essentiel du financement des investissements publics en Algérie et, pour nos propos, la fourniture massive de logements publics ont été assis sur les ressources fiscales tirées de l'exploitation pétrolière et sur la création de monnaie par la Banque centrale d'Algérie (BCA). Jusqu'à récemment, le trésor public a alimenté automatiquement l'ensemble des besoins de fonds des organismes producteurs de logements, par le conduit de la Caisse nationale d'épargne et de prévoyance (CNEP) sans considération des coûts du capital ni surtout sans considération de la rentabilité des fonds alloués.

Le rôle d'intermédiaire financier unique du trésor jusqu'en 1986 suffit à expliquer l'absence de marché monétaire et financier, l'absence de bancarisation réelle, l'absence d'une politique du crédit et en conséquence, l'absence de régulation des utilisations des capitaux par les variations des coûts du crédit.

L'absence de ce rôle régulateur des taux ayant été encore particulièrement évidente dans le secteur du financement de l'habitat puisque:

- La fourniture de fonds de trésor aux organismes publics de construction se fait à des taux réels négatifs (1% par an) sur des périodes d'amortissement très longues (1% sur 40 ans),

- La collecte des épargnes et l'attribution des fonds aux emprunteurs se fait en circuit protégé par le réseau de la Caisse nationale d'épargne et de prévoyance (CNEP). Ce réseau protégé se fonde sur la collecte de ressources liquides sous forme de livrets d'épargne (taux créditeur de 5%) et sur l'allocation de prêts à des taux fortement bonifiés.

Depuis 1964, principal organisme d'épargne des ménages la Caisse nationale d'épargne et de prévoyance (CNEP) est, depuis 1971, le seul organisme qui offre des livrets d'épargne-logement. Organisme omniprésent, plus de 90% des ménages algériens seraient titulaires d'un compte CNEP. Ces comptes sont gérés par 120 agences régionales complétées par 2.597 bureaux postaux qui collectent aussi les épargne-logements en plus des comptes de chèques postaux (CCP). Les bureaux postaux sont rémunérés par 2,65% des excédents dégagés sur les comptes d'épargne-logement. La CNEP aspire en vain à la reconnaissance d'un statut de "banque de l'habitat" encore en vain selon la réforme du régime bancaire de 1990.

Initialement la CNEP et le Trésor Public se sont partagés les contributions à la construction d'habitat social:

Les parts et les modalités du financement avant 1979 étaient les suivantes:

de 1970 à 1973 les apports respectifs sont:

Trésor: 50% à 1% par an sur 30 ans;
CNEP: 50% à 4,75% par an sur 20 ans

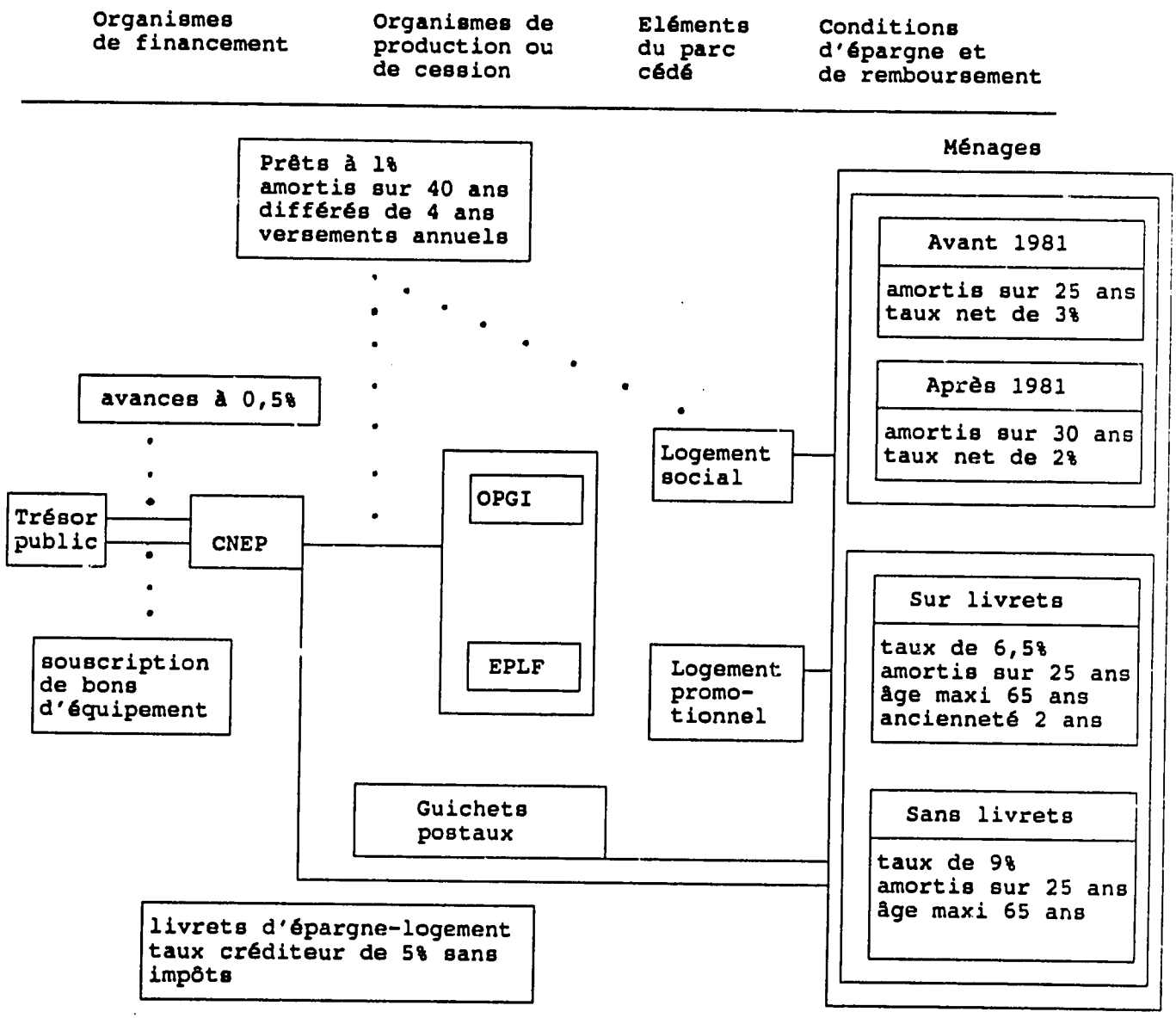
de 1974 à 1978 les apports respectifs sont:

Trésor: 75% à 1% par an sur 30 ans;
CNEP: 25% à 4,75% par an sur 20 ans

Mais depuis 1979 le Trésor assumait la totalité des financements des Offices de promotion et de gestion immobilière (OPGI) en avançant les fonds à la CNEP à un coût de 0,5%. Ces fonds étaient alors reprêtés aux OPGI à un taux de 1% sur 40 ans avec un différé de 4 ans. En retour, la CNEP souscrivait des bons du Trésor Public au taux créditeur de 7% (environ 50 milliards de DA en 1989).

Ce rôle de transfert des fonds publics vers les Offices de promotion et de gestion immobilière (OPGI) cesse en 1990 puisque le Trésor public se dégage complètement du financement de l'habitat. Les projets en cours demeurent alimentés de façon résiduelle mais la CNEP n'a plus d'obligation de souscrire des bons du Trésor. Les créances de la CNEP sur les OPGI seront transformées en obligations et rémunérées au taux du marché. Cette dette obligatoire risque de poser des difficultés aux OPGI dont la collecte des loyers ne permettra pas de couvrir les paiements de coupons. On peut imaginer que cette pression va contribuer à accélérer le mouvement des cessions discuté précédemment. La dette des OPGI à l'égard de la CNEP représente 76 milliards de DA sur un actif total de 140 milliards de DA: le poids de cette dette longue contribue à fragiliser la CNEP.

Figure 2.1
Le circuit de financement



Le système protégé d'épargne-logement repose sur des livrets de dépôts à vue rémunérés à 5% défiscalisés dont l'accumulation sur une période minimale de 2 ans peut donner accès à un prêt hypothécaire au taux débiteur de 6,5% bonifié, depuis 1989, selon le barème suivant:

Bonification des taux pour construction ou acquisition d'un logement

	Montant du prêt (dinars)	Bonification (sur la base d'un taux de 6,5%)
Epargnants sur livrets CNEP	< 300.000	4% par an
	300.000 - < 500.000	2% par an
	> 500.000	0%
Non épargnants	< 300.000	1,5%

Autres conditions d'accès aux crédits: ancienneté de déposant 2 ans, mise de fonds minimale 20%, amortissement sur 25 ans sous contrainte d'âge maximal à l'échéance de 65 ans.

La CNEP offre aussi des bons d'épargne aux taux de 6% pour un dépôt bloqué sur 3 ans et 6,5% pour un dépôt de 5 ans. Les fonds recueillis sur ces plans d'épargne à terme se montaient seulement à 106 millions de DA en 1988. Par comparaison, les livrets à vue accumulaient 58,6 milliards de DA pour la même année.

De 1980 à 1990 environ 6.000 logements promotionnels et 13.000 logements sociaux cédés par les OPGI auraient été financés par les comptes CNEP. Ce nombre fort réduit de prêts accordés ne semble pas décourager les épargnants puisque les excédents d'épargne continuent à s'accumuler à un montant d'environ 65 milliards de DA en 1989. En dépit du relèvement général des taux (sur la base d'un nouveau taux directeur de 10%) la CNEP n'a pas encore décidé (fin mai 1990) d'ajuster sa propre structure de taux.

2.2 Réforme du secteur financier

La réforme de la Banque centrale et CNEP

En avril 1990, l'Assemblée populaire algérienne a passé la loi sur la monnaie et le crédit, attribuant une plus vaste autonomie à la Banque centrale et particulièrement en ce qui concerne les politiques monétaires, du crédit et de change. Cette loi, ainsi qu'une série d'autres réformes des banques et entreprises publiques, devrait permettre à l'Algérie de créer un système monétaire et financier plus dynamique et efficace.

Selon la nouvelle législation, un Conseil de l'Argent et du Crédit sera formé. Le Conseil comprendra un Gouverneur, trois Vice-gouverneurs, la Direction du Trésor, un représentant du Ministère de la Planification et plus tard le Président de la Bourse 1/, tous nommés par le Président algérien. Bien que cette loi continue à donner au gouvernement une influence considérable sur les politiques monétaires et de crédit, la majorité des représentants au Conseil seront des fonctionnaires de la Banque centrale. Le

---

1/ Jusqu'à l'instauration de la Bourse, ce représentant sera le Directeur des Prix.

Conseil aura la responsabilité d'établir la politique monétaire et les règles du système bancaire, et de surveiller l'investissement étranger en Algérie.

Un des buts importants du programme de réforme de la Banque centrale est d'atteindre un taux d'intérêt réel positif en 1992. Pour faciliter le processus, la Banque centrale a annoncé en avril 1990 que le taux d'escompte passerait de 7 à 10%, ce qui a incité les banques à élever leurs taux sur les dépôts à vue de 5 à 8%. Cependant, compte tenu des estimations gouvernementales de l'inflation en 1990 (environ 13 %), cette augmentation du taux nominal a laissé le taux réel négatif. 2/ Même les taux d'emprunt à court terme sont extrêmement bas, à 14%, soit 1% au-dessus de l'inflation.

Comme tel que discuté au chapitre 4, les estimations officieuses de l'inflation sont bien plus élevées, environ 20 %. Le taux d'intérêt que la Banque centrale souhaite atteindre pour les placements à trois ans, à 7% au-dessus du taux des dépôts à vue, souligne cependant l'intention de la Banque centrale d'améliorer la structure à terme des taux d'intérêt, d'encourager les épargnants à placer leurs fonds dans des instruments de long terme. La hausse des taux par la Banque centrale semble à ce point exprimer plus sa volonté de jouer un rôle actif dans la gestion des taux d'intérêt et l'amélioration de la structure des taux, que son souhait de prendre des mesures importantes en vue d'établir des taux réels positifs avant 1992.

D'un grand intérêt en ce qui concerne le financement des logements et la construction, les nouvelles provisions de la loi d'avril 1990 devraient renforcer les banques et leurs bilans. Les banques ne seront plus requises de travailler avec les secteurs imposés par le gouvernement (politique de domiciliation). Au contraire, les banques sont actuellement encouragées par la Banque centrale à diversifier leurs intérêts, à participer et à concurrencer dans toutes les activités de prêts et d'épargne de l'économie. Les banques auront une plus grande autonomie pour établir leurs propres taux d'intérêt rétribuant les prêts et l'épargne, mais la Banque centrale utilisera son propre taux d'escompte comme indicateur des taux pour les banques commerciales. Pour aider les banques à obtenir des fonds, la Banque centrale favorisera le développement de marchés financiers et interbancaires. Le règlement de la Banque centrale prévoit entre autres l'établissement des diverses conditions de réserve, de liquidité et de capitaux, et devrait renforcer le bilan des banques plus faibles dans les prochaines années, améliorant ainsi à la fois la confidence dans le système bancaire et son fonctionnement.

Les autres principales dispositions de cette réforme sont les suivantes:

- La Banque centrale d'Algérie (BCA), entièrement séparée du Trésor, devient un organisme indépendant d'émission monétaire, d'encadrement du réseau bancaire et de gestionnaire des transactions sur devises étrangères.

- La Banque centrale d'Algérie (BCA) contrôle les acteurs bancaires par la fixation des taux directeurs (à 10% pour 1990), par l'imposition de réserves minimales, de ratios de gestion et de liquidités (encore à réglementer) et par l'utilisation sélective du réescompte des créances bancaires.

- La Banque centrale peut également autoriser l'implantation de banques étrangères en Algérie sous conditions de réciprocité.

2/ La CNEP qui ne dépend pas de la Banque centrale ne prévoit pas d'augmenter ses taux, comme nous le verrons ci-après.

- Les banques commerciales deviennent autonomes et elles deviennent entièrement responsables de leur rentabilité. Elles sont en même temps despécialisées (toutes les opérations de crédit leur sont ouvertes) et le principe de domiciliation des entreprises clientes est abandonné. 3/

- Les sociétés d'assurance (la SAA, la CAAT, la CAAR, la CNMA, les Mutuelles et le comptoir de réassurance: la CCR) sont également despécialisées et elles sont maintenant autorisées à développer tous les produits d'assurance de façon compétitive. Elles sont par ailleurs invitées à placer leurs réserves sur les marchés monétaires et financiers en émergence. Les sociétés d'assurance devraient pouvoir devenir des sources importantes de financement long pour l'industrie de la construction et le crédit-acquéreur. Ce rôle a été identifié par plusieurs de nos interlocuteurs mais, ici encore, on attend encore que la réglementation de ces activités soient redéfinies dans le cadre général de réforme des institutions.

- Les diverses caisses de sécurité sociale et de retraite doivent également prendre en charge la gestion financière de leurs excédents. Ici encore l'état très fluide de la situation a limité notre investigation de ce secteur. On peut penser que les ressources longues de ces caisses pourront être mobilisées par l'intermédiaire du marché hypothécaire soit directement par les institutions concernées, soit préférablemen par l'intermédiaire de la Caisse nationale d'épargne et de prévoyance (CNEP) ou des banques commerciales.

2.3 Position de la CNEP sous le secteur de réforme financière

La CNEP demeure une institution d'épargne spécialisée dans le crédit logement et n'a pas accès aux autres champs d'activité. Par contre son monopole sur ce secteur n'est pas maintenu, les autres banques peuvent maintenant développer leurs activités de collecte d'épargne et donc, éventuellement, offrir des crédits au logement. Tel que nous l'avons vu, le cadre actuel des activités de la CNEP présente problème pour évaluer un système axé sur le marché et le futur rôle des banques commerciales existantes ou des futures institutions de crédit immobilier.

3/ La spécialisation des quatre banques commerciales était approximativement la suivante:

- Banque nationale d'Algérie (BNA): financement de l'industrie manufacturière ainsi que des activités de transports et de distribution.

- Banque extérieure d'Algérie (BEA): financement du secteur énergétique, de l'industrie chimique et des transports maritimes.

- Le Crédit populaire d'Algérie (CPA): financement de l'artisanat, du tourisme, de l'industrie légère, de la pêche et du commerce de détail.

- La Banque algérienne de développement rural: financement de l'agriculture et de la construction d'immeubles agro-alimentaires.

Dans le cadre de la réforme de 1990, la CNEP ne relève pas de l'autorité de la Banque centrale, par conséquent, elle n'est pas incitée à augmenter ses taux et ne prévoit d'ailleurs pas de le faire. En outre la CNEP ne semble pas participer aux efforts du Gouvernement visant à limiter les subventions pour les ménages à faibles revenus.

La poursuite de ces politiques entraînera les problèmes suivants dans le système de l'habitat:

- Subventionner les ménages aisés encourage une surconsommation et ne reflète pas le véritable coût du capital;

- Subventionner les taux d'emprunt est une subvention de "la demande", puisqu'il n'y a pas de stimulation immédiate de l'offre de logement pour compenser l'effet de la demande, le résultat est un renchérissement des prix des logements;

- Des prix élevés pour les logements font qu'il est difficile pour les ménages pauvres d'obtenir les logements dont ils ont besoin;

- Les banques commerciales existantes dont les taux d'emprunt et de prêt se dirigent vers les taux de marché ne peuvent pas (et ne devraient pas) entrer en concurrence avec les politiques de taux d'intérêt subventionnés de la CNEP; par conséquent, les banques commerciales ne sont guère incitées à octroyer des prêts hypothécaires;

- De même, il n'existe que peu d'incitations pour créer les institutions financières des secteurs publics ou privés spécialisées dans les prêts immobiliers.

3.0 LE MARCHE DU LOGEMENT: OFFRE ET DEMANDE

Cette partie du rapport passera en revue quelques aspects non-financiers du logement en Algérie, et plus particulièrement les besoins, la demande et l'offre de logement. Etant donné le temps disponible, cette analyse sera nécessairement superficielle, car basée sur des données directement accessibles, notamment les résultats publiés du recensement de 1987. Le but n'est pas de dessiner en détail une stratégie du logement, seulement d'en esquisser les grandes lignes et d'identifier les contraintes principales. L'analyse émet certaines hypothèses et avance des chiffres qui seront à vérifier lors d'études plus poussées, mais qui permettent à cette étape de tenir un raisonnement de principe, basé sur les ordres de grandeur.

3.1 Le parc de logements existants

Le Tableau 3.1 synthétise quelques données du recensement de 1987. Il permet de constater que les appartements étaient surtout occupés par des locataires tandis que les deux-tiers des maisons étaient occupés par leurs propriétaires. Etant donné les cessions nombreuses de logements appartenant à l'état, on peut s'attendre à ce que la proportion de propriétaires soit actuellement plus élevée dans les deux types de logement. Sur le total du parc, les appartements représentent seulement 14% alors que les maisons représentent environ 75%. A noter également que le précaire, comprenant entre autres les bidonvilles urbains, n'est pas encore très développé.

Tableau 3.1
Répartition des logements occupés selon le mode d'occupation et le type de construction
(nombre et pourcentage des totaux colonnes/lignes)

Mode d'occupation	(co) propriétaire gratuitement	Locataire	Type de construction	Total
Immeuble (appartement)	84739 4.5 20	301903 45 72	28529 7.5 7	417433 14 100
Maison individuelle	1037926 54 72	218622 33 15	172951 45 12	1434594 48 100
Maison traditionnelle	642881 33.5 74	102437 15 12	126491 33 13	974520 29 100
Précaire	141006 7.5 73	6768 1 3.5	43902 11.5 23	192568 6.5 100
Total	1919709 100 64	671157 100 23	385974 100 13	2991972 100 100

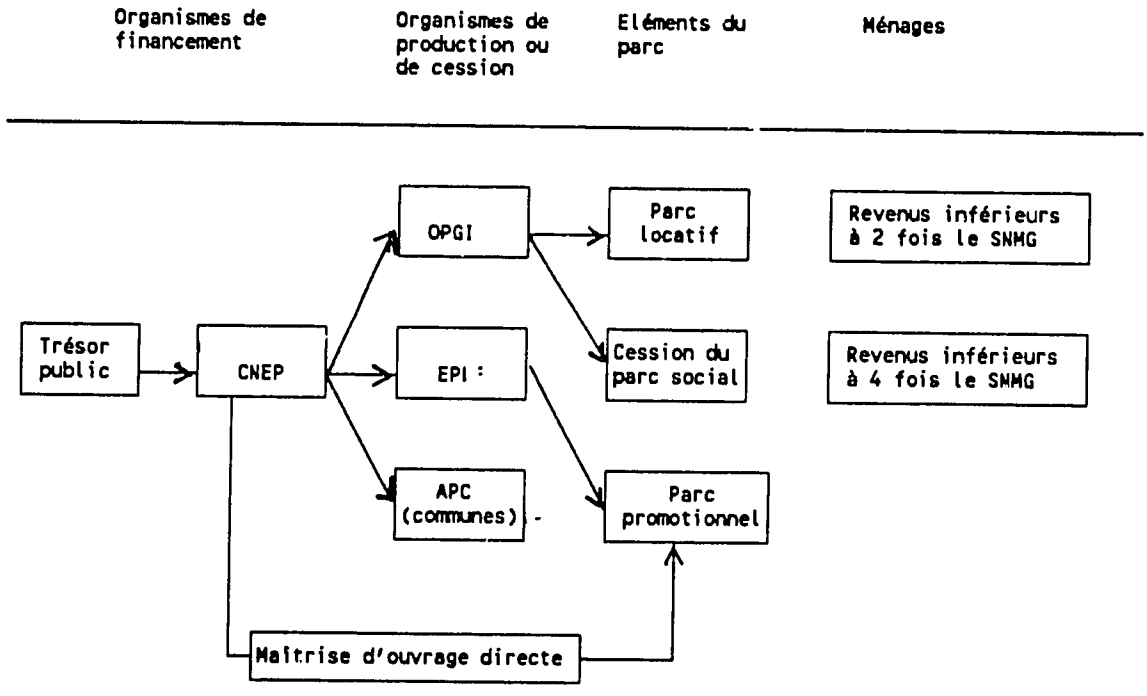
Source: Données statistiques No. 85, Recensement 1987, ONS

Note: Afin d'améliorer la lisibilité du tableau, la colonne ND pour le mode d'occupation, et les lignes autres (Hôtel-pension, établissement, baraquement) et ND pour le type de construction, ont été omises, avec les nombres et pourcentages correspondants.

3.1.1 Les politiques actuelles en ce qui concerne les logements publics

Le parc public ne représente maintenant qu'environ le quart de la totalité du parc de logement, mais sa production au cours des dernières 20 années a constitué l'essentiel du parc additionnel. Les principaux acteurs de cette production seront décrits ci-dessous: Commentons ce graphique et les caractéristiques du système en dégageant surtout son évolution récente et les propositions qui pourraient être tirées de cette analyse.

Figure 3.1
Le circuit de production publique



Les Offices de promotion et de gestion immobilière (OPGI): les bailleurs de l'Etat. Créés en 1976, ces offices régionalisés gèrent le parc immobilier (résidentiel et commercial) hérité en 1962 ainsi que le parc additionnel mis en place depuis lors. Un Office de promotion et de gestion immobilière (OPGI) par Wilaya (soit 53) et 5 offices urbains par Daïra pour la Wilaya d'Alger. Ces offices contrôlent encore environ 700.000 unités, près de 60% du parc résidentiel locatif et environ 20% de la totalité du parc immobilier. L'âge moyen du parc est assez élevé puisque le tiers des unités a plus de 40 ans et 20% encore ont entre 20 et 40 ans de vétusté. Le personnel affecté à ces fonctions de gestion et de promotion est d'environ 12.000 personnes.

Depuis 1981, un important mouvement de délestage des unités locatives publiques a été entrepris au profit des locataires légitimes des logements et des commerces. Les ventes ont été opérées à des conditions de prix et de financement extrêmement avantageuses qui ne reflètent ni les coûts marginaux de construction des unités sociales ni, moins encore, les prix d'unités similaires vendues sur le marché privé.

Les prix de vente varient selon la date de construction de l'immeuble (avant ou après 1981) et en fonction de paramètres locationnels et structurels assez complexes décrits dans la législation fournie en annexe. En tout état de cause, les prix de vente des locaux à usage d'habitation se situent encore entre 1.500 DA le m2 (bonifié à 1200 DA pour les achats effectués avant le 30 juin 1989) et environ 3.500 DA du m2 de référence aujourd'hui. Ces prix se rapprochent progressivement des coûts de construction des logements publics récents mais ne tiennent pas compte des coûts du terrain et des coûts de viabilisation. Ces prix sont par ailleurs minorés pour les achats au comptant (10%), de 10% - 2 fois l'amortissement pour les crédits courts (moins de 5 ans) et assortis de toute une panoplie d'autres abattements (ex: - 40% pour les anciens combattants et leurs ascendants et descendants). Nos interlocuteurs évoquent fréquemment des prix de revente privés de 3 à 10 fois supérieurs aux prix d'achat. Il ne nous a pas été possible de vérifier l'exactitude de ces affirmations. Les ventes à crédits longs sont amorties sur 30 ans à 1% d'intérêt pour les logements construits avant 1981 et amorties sur 25 ans à un taux d'intérêt de 2% pour les immeubles construits après.

En dépit de ces conditions avantageuses et d'un effort important de marketing de cette braderie du parc, nombreuses des unités d'habitation restent encore disponibles. Ce résidu, qui s'explique par diverses raisons, en raison de leur état de décrépitude avancée, en raison de la difficulté à identifier les locataires légitimes ou encore en raison de contraintes techniques (ex: zones en cours de redéveloppement, unités frappées d'alignement, etc.). Assez rationnellement aussi, de nombreux ménages préfèrent ne pas acheter les logements qu'ils occupent actuellement (à un loger dérisoire) soit pour ne pas augmenter leurs dépenses périodiques soit encore parce qu'ils espèrent pouvoir bénéficier de l'accès à d'autres logements publics plus intéressants. Les unités non vendues posent un problème délicat aux Offices de promotion et de gestion immobilière (OPGI). Non seulement les offices se voient contraints de gérer, à perte, les unités locatives invendues, mais puisqu'ils demeurent co-propriétaires involontaires, ils se voient contraints d'assurer une responsabilité des charges d'entretien des immeubles partiellement vendus. 4/ Cette image de pourvoyeurs inéluctables de produits et de services d'habitat quasi-gratuits est peut-être le pire et plus coûteux des problèmes des OPGI!

La situation des loyers dans les immeubles publics ne fait bien sûr qu'accentuer ce problème d'image puisque non seulement les loyers actuels ne couvrent pas même les frais de gestion des appartements (de 100 à 350 DA mensuels) et commerces, mais pire encore, le taux de recouvrement de ces loyers est extrêmement bas. Inférieur à 50% dans les OPGI algérois. Par contre la performance de l'OPGI de Tizzi-Ouzzou serait supérieure à 85%. Il ne nous a pas été communiqué de données officielles pour l'ensemble des Wilayates.

Depuis 1981, l'état a progressivement cédé à ses locataires les 708.000 logements qu'il avait en propriété, comprenant des maisons et des appartements. A présent, 34% de ce parc locatif a été cédé (cf. Tableau 3.2). Les conditions de cession sont très avantageuses et les logements ainsi obtenus se revendent à des prix qui sont de 3 à 10 fois supérieurs au prix de cession. Les maisons et les appartements en bon état ont été vendus rapidement, mais il restera probablement une quantité de logements, et surtout d'appartements, qui sera vendable difficilement à cause de l'état de délabrement et des loyers très bas qui n'encouragent pas l'achat par les occupants généralement peu solvables. De plus, un certain nombre d'occupants

---

4/De fait, il suffit qu'un seul logement ou un seul commerce dans un immeuble soit invendu pour que les autres co-propriétaires continuent à se décharger de leurs responsabilités d'entretien sur l'OPGI.

ne sont pas en mesure de faire valoir leurs droits parce qu'ils ont obtenu leur logement de manière irrégulière. Jugeant d'après le nombre de dossiers de cession déposés, on peut supposer que 50 à 60% des logements puissent être cédés en finale, laissant à la charge des OPGI jusqu'à quelques centaines de milliers de logements, et surtout d'appartements, la plupart dans un état de délabrement plus ou moins avancé et occupés par des locataires peu solvables. Les autorités envisagent actuellement la possibilité de remettre ces immeubles en état, afin de pouvoir les vendre aux occupants. Cependant, ceci risque de coûter très cher, et il sera impossible de récupérer le coût d'opération à travers les loyers ou les prix de cession. Un exemple illustrera la situation; l'OPGI de Sidi Mohamed (Alger) a la charge de 732 ascenseurs, dont 495 ne fonctionnent plus depuis de nombreuses années, bien que certains immeubles ont 17 étages. Le coût de remise en état de seulement 71 de ces ascenseurs est estimé à DA 37 millions.

Tableau 3.2
Etat des cessions au 31-12-1989

	Patrimoine avant 1981		Patrimoine après 1981		Total	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Patrimoine cessible	444.902	100	263.765	100	708.667	100
Dossiers déposés	325.366	73	37.819	14	363.185	51
Cessions prononcées	279.177	63	18.204	7	279.381	42
Actes établis	237.488	53	3.057	1	240.545	34

Source: Ministère de l'Equipement

A cela s'ajoute le problème que les acquéreurs des logements continuent à compter sur l'OPGI pour l'entretient et les réparations dans leurs logements; la même OPGI compte parmi son personnel 210 poubeliers pour le ramassage des ordures et 190 femmes de ménage pour le nettoyage des communs. Enfin, les moyens de gestion des OPGI -- dans tous les cas, à Alger -- sont insuffisants pour faire face aux problémes d'entretien et de récupération des loyers.

En principe cette structure des loyers a été fortement raffermie en 1989. En principe encore, ces hausses ont été savamment calibrées pour tenir compte des paramètres physiques du logement, et tout aussi savamment compensées par une aide au loyer calculée selon le pourcentage des revenus que le ménage consacre à son logement en même temps que l'accès a été restreint aux titulaires des revenus les plus bas. Nous sommes certes fort impressionnés par la sophistication et toutes les bonnes intentions qui commandent cette nouvelle législation, nous sommes par contre fort sceptiques aussi quant à son applicabilité.

Qu'attendre en effet d'une législation "au scalpel" alors que les outils les plus confondants sont pratiquement inapplicables?

- Inapplicables puisqu'il est encore presque impossible d'obtenir l'expulsion de locataires en défaut de paiement ou en situation d'occupation illégale;

- Inapplicables plus encore parce que toute intervention dans le domaine de l'habitat social est d'une sensibilité politique explosive.

Que faut-il donc constater?

- Que l'Etat (par les OPGI) en dépit de tous ses efforts méritoires consentis doit continuer à traîner le boulet financier et politique de son stock locatif résiduel.

- Que ses bonnes intentions pour faciliter l'exercice "du droit au logement pour tous" sont en butte à des exigences et revendications qui doivent être surmontées.

- Ses bonnes intentions et ses efforts aggravent la crise du logement. Divers mécanismes d'aide, de soutien, de bonification, de braderie, de loyers symboliques ne font qu'exacerber la demande pour un bien essentiel dont le prix ne reflète aucunement son extrême rareté.

3.2 L'offre de logement

L'offre de logement n'est connue qu'approximativement. Le Rapport de Synthèse du Plan National 1990 prévoit pour cette année la réalisation de 86.000 nouveaux logements, comprenant 56.000 logements collectifs par des promoteurs publics et privés, et 30.000 par autoconstruction. Le même rapport mentionne que le programme en cours, toutes formes de promotion confondues, est de 444.000 unités. On sait également qu'en 1988, 84.000 permis de construire ont été accordés, sur 124.500 demandes, et qu'en 1989 environ 100.000 demandes ont été déposées. Etant donné les contraintes qui pèsent à présent sur le marché du logement et sur l'industrie de la construction, il est difficile d'évaluer le nombre de logements qui viendra annuellement sur le marché pendant les prochaines années. Par ailleurs, un nombre inconnu de logements est construit sans permis; en 1988, 300.000 furent dénombrés, dont 114.500 ont été régularisés.

3.2.1 La production du logement promotionnel

La maîtrise d'ouvrage des logements "sociaux" mis en vente est confiée aux Offices de promotion et de gestion immobilière (OPGI), aux Entreprises de promotion du logement familial (EPLF), aux Communes (par l'intermédiaire des Assemblées populaires communales: APC) et directement à la Caisse nationale d'épargne et de prévoyance (CNEP). La maîtrise d'oeuvre est ensuite confiée à un très grand nombre (environ 1200) d'entreprises publiques de construction et de sous-contractants privés.

Les Entreprises de promotion du logement familial (EPLF) remplacent l'ancien Office national du logement familial (ONLF) dissolu en 1984. Elles sont établies localement sur décision des conseils des Wilayates et chargées de la construction des logements sociaux. Seulement 23 EPLF ont été mises sur pieds, elles ne sont devenues activement impliquées dans la construction que depuis 1986 et elles auraient construit environ 100.000 logements ainsi que des espaces commerciaux. Les EPLF sont traitées comme des entités autonomes qui doivent rentabiliser leurs opérations. Leurs acquéreurs

bénéficient des crédits CNEP non bonifiés (6,5% et 25 ans pour les déposants et 9% pour les non-déposants). Ici encore on nous confirme que "l'argent, pas de problème!": beaucoup d'acheteurs payent cash!.

Dans ces activités de promotion les organismes publics peuvent plus facilement accroître leur autonomie financière quand ils n'ont pas à traîner le boulet locatif. En raison de la très forte demande pour leurs produits, les logements mis en vente par ces organismes sortent assez rapidement du secteur "social". Les prix de logements EPLF atteignent facilement 2 ou 3 millions de DA. La couverture des frais engagés ne pose pas grand problème. Mieux encore, en construisant et en vendant aux enchères les pas-de-porte de commerces dans des ensembles mixtes (ce qui semble devenir la norme dans ces projets) les promoteurs amortissent substantiellement leurs coûts de construction.

3.2.2 L'Offre latente de logements

Cependant, tout indique qu'il existe une offre latente considérable. Il s'agit de trois catégories: une infrastructure partiellement terminée, des logements inoccupés et des unités non achevées. **Lotissement et ZHUN partiellement viabilisés et occupés.** D'après les documents annexes au Projet de Loi sur l'Aménagement et l'Urbanisme, il existait à la fin de 1989 plus de 4.000 lotissements répartis sur toutes les Wilayas, représentant environ 470.000 lots. De ceux-ci, seulement 56.000 avaient été viabilisés, mais 63.000 constructions avaient déjà été achevées et 95.400 étaient en cours. En outre, il existe 257 ZHUN avec une capacité totale de 660.000 logements, dont 180.000 avaient été livrés tandis que 180.000 étaient en chantier. Les travaux de viabilisation avaient été commencés sur 136 des ZHUN. Faute d'indications plus précises, nous estimons que dans les lotissements et ZHUN, il reste une capacité disponible d'environ 700.000 unités

Logements inoccupés: Le recensement de 1987 a dénombré environ 550.000 logements inoccupés. Les principales raisons de cette non-occupation semblent être d'une part, l'habitude des familles algériennes de construire ou d'acquérir à l'avance des logements destinés à leurs enfants, une fois qu'ils seront mariés et d'autre part la crainte (justifiée étant donné la législation en vigueur sur la location) de ne plus pouvoir disposer d'un logement une fois qu'il est occupé par un locataire. Le niveau très bas des loyers autorisés joue également un rôle. Nous estimons qu'au moins 200.000 de ces logements pourraient venir sur le marché, si la législation sur la location était assouplie en faveur d'une libéralisation du marché locatif.

Logements inachevés. Outre les constructions inachevées déjà prises en compte dans la catégorie des lotissements et ZHUN, il en existe également sur des terrains privés. Leur nombre n'est pas connu, mais il suffit de parcourir certaines villes pour se rendre compte qu'il est considérable. Faute d'un dénombrement, nous estimons que la capacité disponible hors lotissement et ZHUN pourrait être de 100.000 unités.

En totalisant ces capacités estimées grossièrement, on arrive au nombre étonnant de un million de logements, ou 200.000 logements par an si cette capacité était mobilisée au cours d'une période de cinq ans. Ceci équivaut presque au besoin annuel global que nous avions estimé à 237.000 unités.

Il y a certainement aussi une part de thésaurisation et de spéculation. Plusieurs circonstances contribuent à cette situation, les propriétaires ont pu, au gré de circonstances diverses et parfois illégales, bénéficier de l'attribution de plusieurs logements et ils attendent que les circonstances du marché leur permettent de bénéficier de plus-values intéressantes (motif de spéculation). Cette tendance à la rétention spéculative est encouragée

par le mode d'imposition des gains sur les plus-values immobilières décrit ci-dessous:.

Durée de possession	Taux d'imposition des plus-values
3 ans	50%
3 à 6 ans	40%
6 ans	30%
9 ans	exonération

On peut se demander pourquoi les propriétaires ne cherchent pas à profiter de leurs biens. Là-aussi c'est en raison du contrôle des loyers. Une fois qu'un locataire est installé, pas moyen de le déloger. Les propriétaires préfèrent un logement inoccupé.

Par conséquent, le manque de disponibilité de matériaux de construction, les coûts de construction élevés, les faibles loyers et l'ampleur du parc public à faible prix sont autant d'éléments qui expliquent cette offre latente.

Il est probable que cette offre latente se cantonne dans les logements ou lots accessibles seulement aux revenus moyens supérieurs et au-dessus. La comparaison de son importance avec les besoins dans cette section du marché (évalués à environ 48.000 unités par an pour les revenus supérieurs à DA 4.500 par mois) porte à croire qu'il pourrait y avoir une offre excédentaire en cas de mobilisation.

La situation est inversée pour la section du marché s'adressant aux revenus inférieurs à DA 4.500 par mois, dont la solvabilité est beaucoup moindre. Alors que le besoin annuel a été évalué théoriquement à environ 190.000 unités, il est probable que l'offre se limitera largement aux réalisations du secteur public, qui totalisent moins de 60.000 unités par an.

3.2.3 Le secteur privé

En 1987, on comptait 8.512 sociétés participant à la construction ou la sous-traitance de travaux de construction, dont 7.464 privés, surtout des sous-traitants. Malgré le nombre élevé des entreprises privées, elles ne représentent que 15 % du nombre total des employés du secteur, les 85 % restants étant employés par les quelques grands entrepreneurs publics qui dominent l'industrie. Avant 1985, le Gouvernement avait un quasi monopole sur la construction de logements, situation à l''origine des coûts élevés et de la baisse de la qualité des travaux. Actuellement , les entrepreneurs privés peuvent soit travailler avec le secteur public ou avec les particuliers et depuis 1986 avec les entrepreneurs privés. Lorsqu'il travaille pour un organisme publique, un entrepreneur privé doit avoir d'importantes réserves de capitaux ou du crédit puisqu'il lui faut déposer une garantie de 5% dans une autre banque et acquérir suffisamment de matériaux de construction pour démarrer les travaux. En effet, l'avance de démarrage n'est que de 5 à 15 %. Il arrive qu'il faille des années pour terminer un immeuble à cause du manque de matériaux de construction ou du retard pour installer l'eau ou l'électricité. Les entrepreneurs privés sont forcés d'acheter des matériaux sur le marché noir à des prix bien plus élevés pour respecter leurs échéances, mais ils risquent de ne recevoir le paiement final que des années après que la construction a commencé.

Lorsqu'ils travaillent pour des particuliers privés, les entrepreneurs doivent parfois donner une garantie d'achèvement des travaux, seulement

l'avance de démarrage est de 25 % ou plus et les paiements sont effectués au fur et à mesure de l'achèvement des travaux. En plus, le propriétaire peut décider de se charger lui-même de l'achat des matériaux, lesquels ne sont pas toujours disponibles, ce qui répercute aussi bien sur les entrepreneurs publiques ou privés et retarde les approbations de construction.

En 1988, le Gouvernement algérien a démarré un nouveau programme pour stimuler l'investissement privé dans les nouvelles industries spécialisées dans les matériaux de construction. S'agissant de l'accès au terrain, crédits fiscaux et surtout accès aux devises étrangères pour importer de nouveaux matériaux. De plus une loi sur les "joint ventures" est à l'étude et une loi devrait être votée cette année autorisant les investissements privés étrangers.

Certains des facteurs actuels qui freinent le développement d'un secteur privé viable sont notamment les suivants:

- Concurrence de la part du secteur public dont les loyers ne reflètent pas les coûts de la construction, de l'entretien ou de la gestion;
- Malgré les réformes récentes, il continuerait à y avoir accès inégalitaire aux matériaux et crédits;
- Les tabous publics faisant que l'on ne touche pas aux locataires protégés par la loi;
- Problèmes de garantie, liés aux titres fonciers et saisies.

Comme pour le secteur locatif public, il sera difficile de changer la relation entre les propriétaires et les locataires à cause de l'impasse à ce niveau.

L'habituel cercle vicieux se retrouve en Algérie comme ailleurs: la protection des droits des locataires (contrôle des loyers, maintien dans les lieux, protection "morale" contre l'éviction, etc.) contribue à la rareté des logements et à la pauvreté des services fournis. Cette rareté renforce cette protection--protection qui décourage l'offre nouvelle--absence d'offre qui augmente la rareté-- ad vitam eternam. L'exemple de ces 300.000 unités sous rétention locative ne constitue qu'un symptôme de la constipation globale du processus.

Seules des injections massives de parc additionnel (au delà de 15% du parc existant) permettraient de desserrer le marché, d'alléger les contraintes et désacraliser les comportements qui contribuent à la constipation actuelle. Mais ici le paradoxe s'épaissit: un tel effort de construction, selon les modes actuels de production, malmènerait sérieusement les capacités de production et de fournitures de matériaux, entraînerait des poussées inflationnistes importantes et provoquerait des tensions beaucoup trop fortes sur les réserves en devises.

3.3 Evaluation du besoin annuel en logement

Afin de connaître l'ordre de grandeur du besoin annuel de nouveaux logements, on prendra en compte:

- **La croissance démographique**, selon l'hypothèse que le taux annuel d'accroissement, actuellement estimé à 2.9, baissera à 2.8 pendant la période 1990-1995 et à 2.7 pendant la période 1995-2000. En partant d'une population d'environ 23 millions de personnes en

1987, la population supplémentaire de 1990 à 2000 est dans ce cas d'environ 8 millions de personnes, soit 1.230.000 ménages de 6.5 personnes. Ceci se traduit en un besoin annuel d'environ 123.000 nouveaux logements.

- **L'abaissement de la suroccupation des logements**, selon l'hypothèse que le taux d'occupation, qui était de 7.55 en 1987, serait ramené à 6.5 sur une période de 10 ans. Ceci exigerait la construction annuelle de 54.000 nouveaux logements.

- **Le remplacement des logements anciens** au taux de 2% par an, en présumant une durée de vie moyenne des logements de 50 ans; ceci nécessiterait annuellement la construction de 60.000 nouvelles unités.

Selon cette évaluation approximative, le besoin annuel de logements est de l'ordre de 237.000 nouvelles unités.

3.4 Moyens financiers

Comme la distribution des revenus des ménages Algériens est mal connue, une distribution hypothétique sera utilisée. Elle est basée sur des chiffres fournis par le Ministère du Travail en 1989, concernant la grille des salaires et la répartition de tous les employés des secteurs public et privé selon cette grille. Les salaires de ces employés, qui sont au nombre de 2.400.000, ont été extrapolés à l'ensemble de la population active occupée, que le recensement de 1987 avait dénombré à 4.200.000. Les employés dont les salaires sont connus, représentent donc 57% de l'ensemble des actifs occupés. Afin de tenir compte de primes diverses reçues par les salariés, les salaires ont été augmentés uniformément de 17.5%, égal à la moitié de la prime maximum. L'extrapolation de ces revenus individuels à ceux des ménages a été opérée en les multipliant par 1,3, représentant le nombre moyen d'actifs par ménage. Il est à noter que cette distribution ne tient pas compte des revenus secondaires des ménages. Pour ces raisons, la courbe réelle des revenus sera sans doute plus plate, fluide et davantage déplacée vers la droite, que celle présentée en Fig. 3.2. Dans le Tableau 3.3, les mêmes données sont présentées sous forme de déciles.

Fig. 3.2
Distribution des revenus des ménages

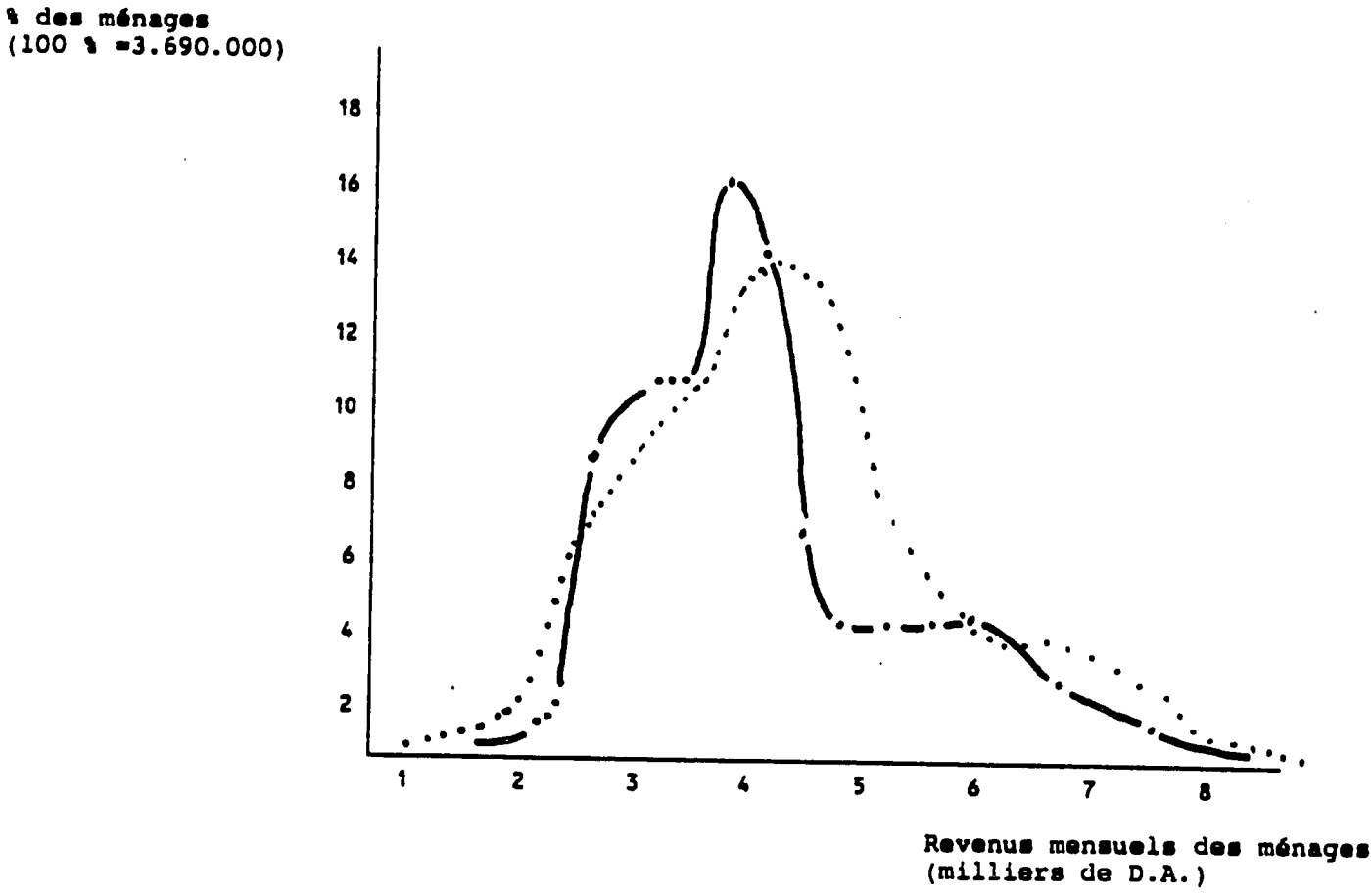


Tableau 3.3
Revenus mensuels des ménages en déciles

Décile	%	Revenus mensuels (ménages)
1	10	2300 - 2700
2	10 - 20	2700 - 2800
3	20 - 30	2800 - 3200
4	30 - 40	3200 - 3500
5	40 - 50	3500 - 3700
6	50 - 60	3700 - 3900
7	60 - 70	3900 - 4200
8	70 - 80	4200 - 4800
9	80 - 90	4800 - 5800
10	90 - 100	5800 et plus

Source: Estimations du Ministère du Travail et de la Mission

Il y a actuellement quelque 15 à 20 promoteurs privés qui offrent des logements de haut standing; appartements à partir de DA 500 000 et maisons individuelles à partir de DA 4 ou 5 millions. En présumant que le coût du logement représente 3.5 fois le revenu annuel, ou 42 fois le revenu mensuel sous les conditions courantes de financement (20 % d'apport personnel financé par des ressources autres que le salaire; crédit sur 25 ans à 6%; paiement mensuel représentant 25% du revenu mensuel), ces logements sont accessibles aux revenus au - dessus de DA 12 000 par mois, soit moins de 5% des ménages soit moins de 5% des ménages selon la distribution hypothétique que nous utilisons.

Les EPLF et certains OPGI de leur côté offrent des logements à partir de DA 250 000 et allant jusqu'à DA 800 000. Sous les mêmes conditions de financement, ceux-ci sont accessibles aux revenus supérieurs à DA 4 800. Si on présume un apport personnel plus important, mettons de 30%, ces logements deviennent accessibles aux revenus à partir de DA 4 200 par mois. La valeur moyenne des logements offerts par ces promoteurs publics est de DA 400 000 à 500 000, accessibles aux revenus autour de DA 6500. On peut donc dire que la clientèle des EPLF et OPGI correspond au groupe de revenus compris entre DA 4 500 et 12 000 qui se distingue nettement dans la courbe de revenus et représente environ 20% des ménages.

Un appartement de 64 mètres carrés est actuellement considéré comme la norme minimale par les autorités. Construit selon les procédés courants, son coût est de DA 3.500 au mètre carré, y compris le coût de la viabilisation secondaire et tertiaire, soit un prix total de DA 224 000. En appliquant les mêmes conditions de financement que précédemment, on constate qu'il est accessible aux ménages ayant des revenus d'au moins DA 4 200 par mois. Il reste donc inaccessible pour la majorité (70%) des ménages. Par contre, si la norme de surface du logement minimal était ramenée de 60 à 45 m^2, et par conséquent son coût à environ DA 160 000, l'acquisition de ce logement deviendrait possible également pour la tranche de revenus comprise entre DA 3 000 et DA 4 200 par mois, qui contient 45% des ménages (en supposant toujours les mêmes conditions de financement; taux d'effort 25%, prêt à 6% sur 25 ans).

Dans les conditions actuelles, la demande solvable se situe donc dans les groupes de revenus mensuels supérieurs à DA 4200, excluant ainsi les ménages de moyens et bas revenus, représentant environ 70% du total. Et même si les normes de surface étaient abaissées, l'acquisition d'un logement "clé sur porte" semble exclue pour la tranche de revenus inférieurs à DA 3000 par mois.

Répartition du besoin selon les groupes de revenus

La répartition du besoin annuel (évalué à 237 000 unités nouvelles) sur les groupes de revenus significatifs identifiés ci-haut a été opérée de manière empirique, en estimant les besoins spécifiques de chaque groupe selon les trois paramètres accroissement démographique, suroccupation, vétusté.

Tableau 3.4
Répartition des besoins en logements selon les groupes de revenus

Groupe de revenus DA/mois	Démographie %	Démographie Nr	Suroccupation %	Suroccupation Nr	%	Nr	Vétusté %	Vétusté Nr	Total
plus de 12,000	5	6.150	--	--	--	--	2	6.150	
4,500-12,000	25	30.750	10	5.400	10	6.000	18	42.150	
3,000-4,500	45	55.350	55	29.700	55	33.000	50	118.050	
moins de 3,000	25	30.750	35	18.900	35	21.000	30	70.650	
Total	100	123.000	100	54.000	100	60.000	100	237.000	

Cette évaluation rapide suggère que le besoin annuel de logements des groupes de revenus moyens et bas (en dessous de DA 4.500), qui ne sont pas actuellement servis par les promoteurs publics et privés, est de l'ordre de 188.700 (118.050 + 70.650).

3.5 Quelques autres caractéristiques du marché immobilier algérien

Transactions formelles et formes de transactions. Ici encore il faut bien distinguer la fiction légale de la réalité du fonctionnement quotidien. En principe les transactions immobilières sont soumises au très grand formalisme qui teinte toutes les législations inspirées du droit romain. La transaction doit être officialisée par un notaire (un officier de l'Etat) qui doit vérifier la validité du titre de propriété et assurer la publicité de l'acte. La vérification des titres porte sur la légitimité du vendeur ainsi que sur l'exactitude cadastrale de la vente. En principe encore aucun permis de construire, aucun crédit hypothécaire, aucune revente subséquente ne sont possibles en l'absence de ces démarches officielles.

En pratique, en raison de l'extrême confusion des chaînes de transmission des propriétés ainsi que de l'absence d'un cadastre validé, on ne doit pas s'étonner que la réalité des transactions doit constamment dépasser la fiction. Très couramment les transactions sont effectuées sous seing privé directement entre le vendeur et l'acheteur sans authentification notariale, sans enregistrement et sans publicité de la transaction. Ces actes sous seing privé tiennent lieu de droit d'occupation pour les logements existants et suffisent généralement à faire reconnaître **ex-post** la légitimité d'une construction érigée sans permis. (La régularisation de l'acte de construction se fait **de facto** par le paiement éventuel d'une amende et des taxes foncières à la commune).

Une telle situation d'incertitude des titres est le cauchemar classique des prêteurs hypothécaires. Bien nourries à l'école du "pas de prêts sans garantie en béton" les banques commerciales refusent généralement d'accorder des prêts aux acquéreurs qui ne peuvent produire tous les titres requis. En fait, seuls les acquéreurs de logements publics (mis en vente par les OPGL, les EPLF ou les communes) se voient couverts par une certaine respectabilité de la transaction. A y regarder de très près, la plupart des transactions privées sont entachées d'un doute raisonnable sur leurs garanties d'authenticité et de validité des titres. D'ailleurs la grande majorité de ces transactions se font en dehors des circuits hypothécaires: elles sont effectuées au comptant ou financées par des apports informels (contributions familiales). Clairement, les titulaires de revenus modestes sont ainsi exclus des circuits officiels de financement quand ils veulent accéder au

parc privé de logements existants. Les contraintes légales du financement viennent alors s'ajouter aux contraintes de prix.

Un circuit particulier pour les travailleurs émigrants

Plus du quart de la main-d'oeuvre salariée algérienne travaille à l'extérieur du pays et alimente les circuits d'épargne officieuse du pays. Une part importante de cette épargne semble s'investir dans la pierre en cherchant à déjouer le contrôle des changes qui a pour effet de diviser par 5 environ le pouvoir d'achat des devises importées changées au cours officiel. La CNEP gère des comptes d'épargne-devises ouverts à distances (CED) et des livrets d'épargne-devises (LED). Ces comptes n'ont jamais eu un grand succès et ils se vident depuis 1985 suite à une libéralisation partielle des comptes-devises.

Cependant, quand cette étape emprunte les circuits "noirs" de change, d'accès aux terrains et de permis de construction alors le prix de l'opération peut finalement être beaucoup plus élevé qu'il ne devrait l'être. **Il est suggéré ici d'envisager des programmes spéciaux de construction "clés en mains" alimentés en devises par les expatriés algériens.** Le succès de cette opération résiderait évidemment dans la détermination des conditions d'échange des devises. La mise en place d'un tel réseau "en franchise partielle de change" aurait pour effet de rapatrier une plus grande partie des ressources externes, de légaliser (et donc de fiscaliser) les très nombreuses opérations immobilières "grisâtres" et, ce qui nous importe surtout, elle permettrait de soulager une partie de la demande interne qui ne se trouverait plus en concurrence avec cette demande externe toujours prête à surenchérir sur les intrants de construction. Nous suggérons donc que ce type d'opération devrait également bénéficier du programme de garantie hypothécaire.

La contribution des entreprises. Les travailleurs des entreprises industrielles se voyaient accorder un certain nombre de logements d'accompagnement dans les programmes de logements sociaux construits par les Offices de promotion et de gestion immobilière (OPGI). Cette allocation privilégiée étant abandonnée en 1989, certaines entreprises mettent en place des programmes de construction destinés à leurs employés. Par exemple, la Cie ENIE (fabrication électronique) utilise une part du fonds des oeuvres sociales (FOS) et un financement CNEP pour la construction de logement en accession pour ses employés. Les fonds des oeuvres sociales (FOS) des sociétés sont alimentés par une retenue obligatoire de 3% de la masse salariale. Ces fonds sont gérés par les travailleurs (l'assemblée générale des travailleurs de l'entreprise). Jusqu'à présent ces fonds servaient surtout à satisfaire les besoins sociaux ordinaires (colonies de vacances, crèches, cantines, etc.).

- Les diverses dispositions initiales sur la cession des logements sociaux limitaient les achats aux titulaires privés des titres d'occupation excluant ainsi les Entreprises qui détenaient les baux des logements d'accompagnement. Depuis 1988 les sous-locataires (donc les employés qui occupent ces logements) peuvent acquérir leurs unités et, depuis 1989, à leur tour, les entreprises ont été autorisées à acheter les appartements dont elles détiennent les baux. Avec le désengagement de l'Etat du secteur de l'habitat on peut s'attendre à ce que les fonds des oeuvres sociales (FOS) des entreprises réorientent leurs priorités vers le financement de l'habitat soit en procédant à l'acquisition des logements sociaux d'accompagnement, soit en devenant maître d'ouvrage de nouvelles unités.

4.0 ANALYSE DE L'EPARGNE ET DU CREDIT

Le taux d'épargne algérien est un important élément des ressources domestiques mobilisables pour le financement de l'achat, la construction et la rénovation des logements algériens. Bien qu'il soit clair que l'Algérie a une abondance d'épargne, la question de savoir qui épargne et combien est nettement moins bien comprise. Cette question est particulièrement importante parce que, inexplicablement, les estimations gouvernementales montrent que le total de l'épargne domestique est resté constant dans son pourcentage du PNB alors que ses deux éléments majeurs, l'épargne des ménages et des entreprises s'effondrent. La Banque centrale d'Algérie est en train d'étudier ce problème.

4.1 Les perspectives de l'épargne domestique

Historiquement, l'Algérie a bénéficié d'un taux d'épargne domestique élevé. Généralement, les pays d'économie centrale planifiée ont un taux d'épargne familiale élevé parce que peu de biens sont disponibles sur les marchés locaux et la plupart d'entre eux ont un prix fixe et bas. Puisque les gens ne peuvent dépenser autant qu'ils le pourraient, ils sont forcés d'épargner, ce qui amène un excès de liquidité et de fortes pressions inflationnistes, particulièrement dans l'économie informelle.

Bien que le taux élevé d'épargne domestique ait baissé durant la dernière décennie, à 30% du PNB le tableau 4.1 montre qu'il est resté haut comparé aux autres pays du Maghreb.

Tableau 4.1
Epargne domestique algérienne (milliards de dinars)

	1980	1985	1986	1987	1988	1989
	69,9	107,1	83,0	98,8	93,9	112,7
Epargne domestique en tant que % du PIB						
Algérie	(43,0)	(37,7)	(29,5)	(33,3)	(30,5)	(31,1)
Maroc	(14,8)	(14,9)	(14,5)	(16,8)	NA	-
Tunisie	(20,4)	(15,9)	(19,3)	(19,3)	NA	-

Sources: FMI, Statistiques financières internationales et Ministère algérien de la Planification

Perspectives de l'épargne familiale. Une grande part de l'épargne algérienne provient des ménages bien que ses estimations en varient considérablement vu que tant d'épargne n'entrent jamais dans les canaux officiels. Selon le Ministère du Plan, l'épargne familiale a augmenté de façon dramatique en 1987 et 1988 mais a ensuite baissé de beaucoup comme l'indique le tableau 4.2.

Tableau 4.2
Epargne domestique (en milliards de dinars)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Revenus disponibles des ménages	147,7	166,6	172,3	180,9	202,0	243,0
Consommation	135,1	155,1	150,1	161,5	191,4	236,5
Epargne	12,6	11,5	22,2	19,4	10,6	6,5

Source: Ministère de la Planification

L'accroissement rapide de l'épargne s'est produit malgré la chute des revenus du pétrole et la stagnation de l'économie en 1987 et 1988. Une explication en serait que, avec l'intensification des restrictions gouvernementales sur les importations et la compression générale de l'économie, il y avait simplement dans l'économie peu de marchandises à acheter, ce qui a fait stagner la consommation des ménages et forcé une épargne de plus de 10% des revenus des ménages. Le tableau 4.3 indique qu'elle a pris une part croissante de l'épargne domestique totale durant la dernière moitié de la décennie.

Tableau 4.3
Répartition de l'épargne domestique (en pourcentage)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Epargne des ménages en tant que %:						
Revenus	8,5	6,9	12,9	10,7	5,2	2,7
Total de l'épargne	11,8	13,9	22,5	20,7	9,4	

Cette augmentation de l'épargne ménagère en tant que pourcentage de l'épargne domestique totale s'est produite non seulement à cause de l'élévation du niveau d'épargne ménagère, mais aussi à cause de la diminution de l'épargne des entreprises publiques particulièrement dans le secteur des hydrocarbures. Quoi qu'il en soit, il faut souligner à nouveau que la composition de l'épargne n'est pas bien comprise. Certaines autorités gouvernementales pensent que la partie de l'épargne ménagère se situerait à un niveau encore plus élevé que l'estimation faite ici, sous forme d'argent liquide et autres formes de richesse en dehors du système bancaire.

Avec le redressement économique de 1989, soutenu par une politique gouvernementale d'approvisionnement en biens de consommation, à la suite des émeutes d'octobre 1988, la consommation des ménages augmente rapidement, réduisant le taux d'épargne à 5% de revenu des ménages. Le Ministère de la Planification espère élever les niveaux de consommation encore plus en 1990, réduisant par là même encore plus le taux d'épargne. Cette chute de

l'épargne familiale peut être contrebalancée d'une part par une élévation de l'épargne dans d'autres secteurs, résultant du redressement de l'ensemble de l'économie et particulièrement du secteur des hydrocarbures.

Perspectives de l'épargne des entreprises privées et publiques. Il y a peu d'information sur la contribution de l'épargne des entreprises privées et publiques au total de l'épargne domestique, bien que le gouvernement en souligne l'importance. Une estimation grossière de l'épargne des entreprises peut être établie en examinant les changements des dépôts dans les banques commerciales en présumant que l'impact des dépôts faits par les ménages soit mineur, ce qui est probablement le cas, vue que la plupart des dépôts familiaux sont faits à la Caisse nationale d'Epargne et de Prévoyance.

Tableau 4.4
Placements à terme et à vue dans les banques commerciales
(en milliers de dinars)

	1985	1986	1987	1988	1989
Total des dépôts	16,7	-7,8	19,9	18,5	7,8
Dépôts à terme	7,4	0,9	12,0	6,8	10,9
Dépôts à vue	9,3	-8,7	7,9	11,7	-3,1
Total des dépôts en tant que pourcentage de l'épargne domestique totale	15,6	-7,3	20,1	19,7	6,9

Sources: Banque centrale; Ministère de l'Economie, Plan National 90
Notes: Les banques sont: BEA, BNA, CPA, BADR et BDL.
Les estimations des dépôts bancaires vue pour 1989 sont jusqu'à novembre.

Les chiffres semblent suivre la même tendance que l'épargne ménagère, avec le pourcentage des dépôts dans les banques commerciales en augmentation par rapport à l'épargne domestique totale en 1987 et 1988. Le total des dépôts décroît fortement en 1989, suggérant soit que les entreprises ont choisi d'épargner moins ou que, avec la libéralisation de l'économie et l'augmentation de leur autonomie, elles ne souhaitent plus placer toute leur épargne dans les banques.

L'épargne des entreprises publiques a été la source d'une part considérable de l'épargne algérienne. Durant presque toutes les années 80, la politique gouvernementale avait limité la capacité de ces entreprises de maintenir leurs profits; les entreprises étaient obligées, de par la loi, de déposer leurs "surplus" dans des banques imposées (politique algérienne de "domiciliation"). Les entités parapubliques n'étaient pas autorisées à investir ou à prêter ces fonds indépendamment sans l'intervention du gouvernement. En 1988, le gouvernement commence à donner aux entreprises publiques une plus grande autonomie, y compris le droit d'utiliser leurs propres fonds réservés et de choisir elles-mêmes leurs banques. Ce changement de politique a eu peu d'impact jusqu'à présent (sauf peut-être la réduction des dépôts d'épargne dans les banques) mais cherche à améliorer l'efficacité, l'allocation des ressources et des gains. A long terme, l'impact de ces réformes de l'épargne, et en particulier de l'épargne immobilisée par les banques, est incertain. La concurrence entre les banques pour la clientèle de ces entreprises publiques pourrait provoquer une baisse des taux d'intérêt, augmentant le revenu de l'épargne et encourageant ainsi les entreprises à placer plus de fonds dans leurs comptes bancaires. Une plus grande efficacité et des revenus plus élevés pourraient augmenter le

dépôt par les entreprises de leurs fonds disponibles, dans les banques. Mais d'autre part, les entreprises pourraient bien aussi choisir de réinvestir leurs profits ou de se les prêter entre elles, réduisant ainsi la quantité d'épargne qui entre dans le système bancaire.

Les entreprises privées constituent une autre source importante de dépôts dans les banques commerciales, de 1/5 à 1/4 des dépôts en compte courant et plus de la moitié des dépôts à terme. Les entreprises du secteur privé ont toujours jouit du privilège de pouvoir choisir où placer leurs fonds. Si les taux d'intérêt réel devaient monter dans les prochaines années, encore plus d'épargne des entreprises privées passerait dans le système bancaire. Et il y a aussi la possibilité que les réformes bancaires établies en vue de faciliter l'accès des sociétés privées au crédit puissent améliorer les relations entre les banques et leurs clients du secteur privé et encourageant ces sociétés à placer plus de fonds dans les banques. Mais le facteur déterminant de l'épargne de l'entreprise privée sera le degré d'encouragement du gouvernement à ces sociétés de prospérer.

4.2 L'épargne et l'inflation

L'inflation peut sérieusement affecter le taux d'épargne dans les pays où prix et taux d'intérêt sont strictement contrôlés. Bien que l'Algérie n'ait jamais souffert des terrifiant taux d'inflation qui affectent beaucoup de pays en voie de développement, cela a néanmoins été un problème chronique ces dernières années. Officiellement, l'inflation a atteint des niveaux à deux chiffres en 1985 et 1986, pour retomber en 1987 et 1988, mais remontant à nouveau depuis. Comme l'indique le tableau 4.5, l'inflation devrait à nouveau atteindre les deux chiffres en 1990. Les chiffres officiels ont tendance à sous-estimer la montée des prix parce qu'ils n'incluent pas les changements de prix du marché parallèle ou l'impact d'une dévaluation. Les estimations officieuses placent l'inflation à 17% en 1989 et à plus de 20% en 1990.

4.2.1 L'inflation et son impact sur le pouvoir d'achat des revenus disponibles

L'inflation affecte habituellement l'épargne de deux manières. La première: des prix plus élevés impliquent normalement que les consommateurs (ou les sociétés) doivent payer plus pour acheter le même nombre de biens et de services, de telle façon que le pouvoir d'achat du revenu disponible en est déterminé. Si les individus croient que l'inflation va s'accélérer dans l'avenir, ils ont tendance à amasser. Mais si les salaires et les revenus disponibles montent au même rythme que l'inflation, son impact sur l'épargne est alors minime. Dans le cas de l'Algérie, la croissance des revenus disponibles semble avoir été parallèle à celle de l'index officiel des prix. Pourtant, comme l'indique le tableau 4.5, les ménages ont choisi d'épargner moins durant les périodes d'inflation, et plus quant l'inflation était modérée.

Tableau 4.5
Inflation, croissance des revenus et épargne
(en pourcentage)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Variation de l'index officiel des prix à la consommation	10,5	12,4	7,4	6,0	9,3	13,0
Croissance du revenu des ménages	16,9	12,7	3,4	4,9	11,6	20,3
Epargne ménagère en tant que % du revenu	8,5	6,9	12,9	10,7	5,2	2,7

Source: FMI Statistiques financières internationales, Office national des statistiques et Ministère de la Planification
Note: Le chiffre 1990 de changement de l'index officiel des prix à la consommation est une projection du gouvernement.

L'inflation à deux chiffres des années 85 et 86 a coïncidé avec un taux d'épargne des ménages relativement bas. L'épargne plus élevé en 87 et 88 peut être partiellement attribuée à la baisse de l'inflation, mais les économies "forcées" provoquées par l'absence de biens à acheter pendant cette période en sont plus probablement la cause. **L'épargne est de nouveau en baisse depuis que l'inflation s'est remise à grimper l'an dernier.**

La sensibilité du taux d'épargne à l'inflation peut être due au fait que l'indice des prix établi par le gouvernement ne tient pas compte des changements de prix survenus dans le secteur informel ou parallèle ni de l'impact de la dévaluation sur le prix des produits importés. L'inflation réelle pourrait bien avoir été plus élevée que les estimations gouvernementales, comme ce fut le cas en 1989 lorsque les estimations officieuses placèrent l'inflation au double des estimations officielles. **Comme l'inflation réelle a pu monter plus vite que les revenus disponibles, les ménages ont eu à dépenser plus pour les biens de consommation avec moins, au bout du compte, pour épargner.**

4.2.2 L'épargne et les taux d'intérêt réels négatifs

La seconde manière pour l'inflation d'affecter l'épargne s'effectue par les taux d'intérêt. Dans une économie à taux d'intérêt fixe, l'inflation produit souvent des taux d'intérêt réel négatifs, ce qui décourage l'épargne bancaire. Dans le cas de l'Algérie cependant, l'impact de taux d'intérêt réel négatifs sur l'épargne des familles a été pondéré par d'autres facteurs institutionnels.

Le taux d'intérêt de la Caisse nationale d'Epargne et de Prévoyance (CNEP), le principal établissement bancaire d'épargne et de dépôts, a été maintenu constant à 5%, ce qui mène à des taux différents mais toujours négatifs.

Tableau 4.6
Taux d'intérêt sur les dépôts à vue à la CNEP
(en pourcentage)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Taux d'intérêt nominal	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Taux d'intérêt réel	- 4,9	- 6,6	- 2,2	- 0,9	- 3,9	- 7,1

Source: CNEP
Note: Taux d'intérêt réels calculés en utilisant les changements officiels comme facteur déflationniste. Les chiffres de 1990 utilisent les taux d'intérêt actuels de la CNEP et les prévisions du gouvernement pour l'inflation.

Les changements du taux d'intérêt réel, réfléchissant les variations de l'inflation, ont pu influencer jusqu'à un certain point la part de revenus disponible que les ménages ont choisi d'épargner, ce qui serait une autre explication de la sensibilité de l'épargne familiale à l'inflation. Puisque le paiement de l'épargne était négatif, les ménages ont décidé d'épargner moins. Cependant, comme l'illustre le tableau 4.7, il semble que les taux d'intérêt réel négatifs aient eu peu d'influence sur les sommes déposées par les ménages dans les institutions d'épargne. En dépit du fait que les taux négatifs diminuaient leur pouvoir d'achat, les Algériens ont choisi d'augmenter leur épargne plutôt que de la diminuer.

L'insensibilité des comptes de dépôt à vue des ménages aux changements des taux d'intérêt réel peut être expliquée par trois principaux facteurs. Premièrement, même si les ménages algériens avaient souhaité dépenser plus de leurs revenus disponibles durant la fin des années 80, ils en ont été empêchés par le nombre limité de biens à acheter, autrement dit l'épargne forcée algérienne. Deuxièmement, il n'y avait qu'un nombre réduit d'endroits où placer leur argent ailleurs qu'à la CNEP et aucun d'entre eux ne payait un intérêt plus élevé pour les comptes courants. Le dernier, et peut être le plus important de ces trois facteurs, est que de nombreux ménages pratiquent l'épargne en vue d'obtenir des taux d'intérêts réduits sur leurs emprunts hypothécaires immobiliers auprès de la CNEP. En fait, la plupart des épargnants croyaient qu'avoir leur compte d'épargne là leur donnerait droit à des taux hypothécaires réduits et, de façon assez remarquable, la CNEP estime que 97% des ménages ont un compte chez eux. 5/ De 1985 à 1989, le montant de l'épargne familiale déposée en compte à vue à la CNEP a augmenté de façon importante chaque année, quels qu'aient été les mouvements des taux d'intérêts réels.

5/Ce chiffre peut prêter à confusion dans la mesure où certains ménages ont plus d'un compte, ce qui élève la moyenne lorsque la CNEP divise le nombre total de comptes par le nombre de ménages.

Tableau 4.7
Dépôts à vue dans les institutions bancaires
(en milliards de dinars)

	1985	1986	1987	1988	1989
Total des dépôts à vue des ménages à la CNEP (taux de croissance annuel)	32,0 (19,3)	39,0 (21,9)	48,3 (23,8)	58,6 (21,3)	68,4 (16,7)
Total des dépôts à vue dans les banques commerciales (taux de croissance annuel)	104,6 (9,8)	95,9 (-8,3)	103,8 (8,2)	115,5 (11,3)	112,4 (-2,7)

Sources: CNEP, Banque centrale d'Algérie; Ministère de l'Economie, Plan national 1990
Note: Les chiffres pour 1989 des dépôts à vue dans les banques sont calculés jusqu'à novembre 1989.

Bien que l'impact des taux d'intérêt réel négatifs sur l'épargne ménagère ne soit pas évident, le tableau 4.7 indique clairement qu'ils ont eu un impact sur les comptes à vue courants, auprès des banques commerciales[6]. Bien qu'un certain nombre de ménages ait placé leur épargne dans des banques commerciales, la majorité de leur clientèle était constituée d'entrepreneurs algériens privés et publiques. Lorsque les taux devinrent négatifs en 1986, ces comptes à vue diminuèrent puis remontèrent quand les taux réels redevinrent moins négatifs. En 1989, leur total baissa une fois de plus lors de la nouvelle baisse des taux.

4.2.3 L'impact des taux d'intérêt réel négatifs sur la structure à terme des dépôts

On peut aussi observer l'impact des taux d'intérêt réel négatifs sur la structure à terme des dépôts en Algérie, mais cette relation est bien moins claire. La plupart de l'épargne se présente sous la forme de comptes à vue, où les dinars sont plus liquides, plutôt que bloqués en comptes à terme. Cependant, depuis 1985, le pourcentage des comptes à terme a constamment augmenté par rapport au total des dépôts (tableau 4.8). Cette croissance des comptes à terme peut s'expliquer en partie par les taux d'intérêt plus élevés attribués aux dépôts à plus long terme à partir d'octobre 1986.

6/Bien que les taux d'intérêts réel et nominal sur les dépôts à vue dans les banques commerciales aient été différents de ceux de la CNEP, ces taux semblent y avoir été plus négatifs, avec des mouvements semblables pendant la même période.

Tableau 4.8
Dépôts à terme et à vue dans les institutions bancaires
(en milliards de dinars)

	1985	1986	1987	1988	1989
Dépôts à terme dans les banques	21,1	22,0	34,0	40,8	51,7
Dépôts à vue:	157,6	154,4	175,3	201,0	209,4
- dans les banques	104,6	95,9	103,8	115,5	112,4
- à la CNEP	32,0	39,0	48,3	58,6	68,4
- au Trésor et CCP	21,0	19,5	23,2	26,9	28,6
Dépôts à terme en tant que pourcentage du total des dépôts	(13,4)	(14,2)	(19,4)	(20,3)	(24,7)

Sources: Banque centrale d'Algérie; Ministère de l'Economie; Plan national 1990; CNEP
Notes: Les banques sont: BEA, BNA, CPA, BADR et BDL. Ce tableau n'inclut pas les dépôts à terme à la CNEP. Les chiffres pour 1989 (dépôts à vue dans les banques, Trésor et CCP) sont calculés jusqu'à novembre 1989).

Malheureusement les détails de la ventilation des dépôts à terme ne sont pas disponibles. Ces placements à terme auprès des banques commerciales peuvent aussi bien être à six mois, ou même moins, ce qui les rend semblables aux dépôts à vue. Les chiffres montrent clairement que la plupart des épargnants choisissent de placer leurs fonds dans des comptes à disponibilité immédiate d'où l'argent peut être rapidement retiré si l'inflation monte trop vite, ou si le manque de confiance dans le système bancaire s'accroît, ou si des occasions de placement mieux rémunérées se présentent.

Il faut mentionner que cette structure à terme a d'importantes implications en ce qui concerne la santé du système bancaire en général, et sur le marché immobilier en particulier. **Le système bancaire est rendu extrêmement vulnérable par cette abondance de fonds à court terme ou à vue.** Un changement majeur de l'environnement, que ce soit une hausse de l'inflation ou une perte de confiance dans le système bancaire, ou simplement une plus grande disponibilité de biens sur le marché, pourrait provoquer la réduction de l'épargne des familles et des sociétés. Ceci, à son tour, pourrait provoquer une crise de liquidités dans les banques qui ont octroyé des prêts à long terme (et plus particulièrement celles qui déjà se battent pour améliorer leur situation financière). **Cette éventualité pourrait rendre les banques hésitantes à faire des prêts à long terme à l'industrie du bâtiment ou aux acheteurs d'habitations, sous une forme ou l'autre de garantie de paiement.**

4.2.4 L'épargne et l'excédent de liquidités en Algérie

Les cinq dernières années, le gouvernement algérien a tenté d'atténuer les chocs sur son économie par une forte expansion du crédit domestique et de la masse monétaire.

Tableau 4.9
Etude monétaire (en milliards de dinars)

	1985	1986	1987	1988	1989
Actifs nets à l'étranger	14,9	9,3	9,1	9,3	5,8
(croissance annuelle)	(59,7)	(-37,4)	(-1,9)	(1,4)	(-40,0)
Crédit domestique	251,2	278,0	303,8	339,2	375,0
(croissance annuelle)	(12,3)	(10,7)	(9,3)	(11,7)	(10,5)
Masse monétaire	223,9	227,0	257,9	293,0	318,6
(croissance annuelle)	(15,0)	(1,4)	(13,6)	(13,6)	(8,8)
Liquidités/PDB	0,90	0,95	1,03	1,15	1,07
Pour mémoire:					
PDB	283,9	281,2	297,0	307,0	361,9
Croissance du PDB en termes réels	(5,2)	(1,0)	(-1,1)	(-1,8)	(2,8)
Ratio liquidités/PDB					
au Maroc	0,46	0,45	0,48	0,48	
en Tunisie	0,46	0,47	0,48	0,52	

Sources: Banque centrale d'Algérie; FMI, Statistiques financières internationales; Ministère du Plan, Ministère du Plan, Plan national 1990.

Notes: Tous les chiffres monétaires sont provisoires. Liquidités est définie comme la masse monétaire plus les dépôts à vue à la CNEP. Pour le Maroc et la Tunisie, la liquidité inclut seulement la masse monétaire.

Comme le montre le Tableau 4.9, aussi bien le crédit que la quasi monnaie nationale ont constamment dépassé la croissance du PIB en termes réels, pratiquement pour toutes les années fin 80. La croissance monétaire a valu un excédent de liquidités qui continuera à pousser les prix à la hausse dans le court terme. Aux fins de comparer le ratio de liquidités de l'Algérie, il est plus du double de celui de ses deux voisins maghrébins. La Banque centrale d'Algérie espère absorber une partie des liquidités par divers moyens: création de marchés monétaires, vente des obligations du Gouvernement et resserrement des politiques monétaires. De plus, elle espère que la vente du parc de logements publics absorbera une partie des liquidités.

4.3 L'inflation et l'épargne dans un avenir proche

Les perspectives à court terme pour l'inflation et l'épargne ne sont pas très positives. Comme on l'a noté plus haut, le gouvernement a adopté la politique de mieux approvisionner le marché en biens de consommation, de façon à réduire la tension politique. Selon le Ministère de la Planification, cette politique aura probablement pour résultat une baisse continue de l'épargne des ménages. De plus, le gouvernement est en train de libéraliser l'économie, de réduire les subsides, de supprimer les contrôles de prix, de lever les restrictions gouvernementales sur l'importation, et de dévaluer le Dinar. Le processus pourrait bien, du moins au début, faire augmenter les prix des produits locaux et importés, ce qui implique que les ménages et les sociétés devront allouer une plus grande part de leurs revenus disponibles à la consommation. Un taux d'inflation plus élevé découragerait probablement l'épargne à moins que les taux d'intérêt ne croissent en même temps que l'inflation. Bien que la Banque centrale ait récemment monté les taux

d'intérêt sur les dépôts en fonction de la pression inflationniste à la hausse, la CNEP n'a pas encore bougé.

Malgré cette vision pessimiste des choses, l'Algérie a une abondance d'épargne qui peut être utilisée pour financier l'acquisition, la promotion et la construction des logements. A la fin de 1989, le total de l'épargne confié aux institutions bancaires dépassait 260 milliards de dinars avec en plus 50 milliards de dinars qui seraient, selon une source officielle gouvernementale, disponibles sur le marché informel. En effet, le niveau élevé de liquidité et d'épargne est difficile à interpréter par le fait que beaucoup d'acquéreurs peuvent payer et paient leur logement en liquide. Le problème le plus difficile sera celui d'assurer la continuité du flot d'épargne vers les canaux bancaires et de là vers l'industrie de la construction.

5.0 RECOMMANDATIONS

Tel que nous l'avons vu dans le chapitre 1, l'on propose de réaliser un certain nombre d'études, d'enquêtes et de consultations techniques pour soutenir les efforts déployés actuellement en Algérie dans le secteur financier et pour mettre sur pied une collaboration publique et privé renforçant les stratégies axées sur le marché. Le lecteur est prié de se rapporter au Tableau 1.1, remis dans ce chapitre pour faciliter la lecture, qui récapitule ces recommandations. Les grands buts en sont les suivants:

- Formuler un rôle pour la CNEP, qui assoit sa propre viabilité financière et permet aux banques commerciales d'entrer dans la concurrence sur "un pied d'égalité";
- Stimuler le secteur bancaire pour qu'il accorde des prêts immobiliers à des taux de marché (commerciaux);
- Etudier le rôle de la CNEP en tant qu'institution de premier plan pour le financement de logement, notamment fournir des liquidités par le biais d'un mécanisme de réescompte; et
- Apporter une assistance ciblée pour venir à bout des principaux goulots d'étranglement dans l'offre de logement, notamment création d'une Caisse de garantie de prêt hypothécaire, création de coopératives de logements pour la vente du parc public, étude du contrôle des loyers et autre assistance technique pour mettre en place un secteur privé chargé de l'aménagement, la construction et de la remise en état des logements.

5.1 Base de données complètes sur le secteur du logement

Dans le cadre d'une première étape de l'assistance technique, l'on recommande de mettre en place une base de données complètes regroupant les ménages et les principaux segments du parc immobilier. L'enquête sera structurée de manière à obtenir des informations sur les revenus et les dépenses des ménages et des informations sur les unités de logements pour des groupes de ménages urbains et ruraux. Le plan d'échantillonnage doit être structuré de manière à représenter également des logements du secteur informel. Enfin, le parc public vendu et non vendu, ainsi que les unités non occupées doivent également être représentées.

C'est une nécessité assez urgente que de disposer de plus d'informations pour étayer l'analyse. A l'instar de nombreux autres pays, l'Algérie est en train de se doter d'une base de données plus importante. Mais vu que le système était centralisé jusqu'à récemment, il n'y avait guère de demande par le passé pour des données micro-économiques ou sur le secteur privé. Tel n'est plus le cas. Comme nous l'avons déjà mentionné, par exemple la Banque centrale est en train de faire une étude sur la composition de l'épargne ménagère, et pourtant l'on ne comprend pas bien les changements récents dans la composition de l'épargne. Il serait utile à cet effet de disposer de données micro-économiques sur l'épargne et la consommation des ménages. De même, les banques commerciales ainsi que la CNEP pourraient utiliser les informations sur l'épargne dans leurs propres efforts de mobilisation de dépôt. En outre comme nous le verrons plus tard, le ciblage des subventions de la CNEP (et d'autres entités) pour les ménages à faibles revenus demandera que l'on évalue attentivement si ces ménages sont capables et "prêts à payer".

Tableau 1.1
Assistance technique, études et enquêtes recommandées

Institution/ secteur Type de AT/Etude	CNEP	Secteur bancaire/ Institutions financières	Secteur construction/ entrepreneurs	Logement public/ Contrôle des loyers
Elaborer une stratégie pour le financement de l'habitat	* Stratégies financières pour les opérations axées sur le marché et ciblage efficace des subventions	Ass.tech. pour modalités des prêts hypo. et à la construction	Assistance technique pour les sociétés existantes dans le secteur privé	Etudes sur les stratégies pour la vente, l'entretien et la Rehab.du stock immobilier public
Enquêtes et collecte de données	* Etude sur revenus/dépenses des ménages pour les activités de ciblage et de planification de la CNEP et des banques commerciales			Etudes sur le parc immobilier latent/normes/ matériaux de construction
Développement institutionnel du secteur privé/mixte		Etudier la faisabilité d'institutions financières mixtes ou du secteur privé dans le domaine du financement de l'habitat		* Création de coopératives de logement pour la vente et la gestion de logements publics
Financement de l'habitat Renforcement institutionnel	* Création d'un mécanisme de réescompte pour les prêts au financement de l'habitat	* Caisse de garantie pour les prêts à la construction (Banque centrale Ministère des Finances)		
Nouveaux mécanismes/ régulations financières	Etudes des diverses possibilités de prêt hypothécaire			Etudes des réglementations et incidences du contrôle des loyers
Privatisation		Etudes de la faisabilité de privatiser une ou plusieurs banques commerciales	Etude de privatisation des entreprises publiques de construction de logement	

Il n'existe pas de données pour faire ces études. Par exemple, comme on l'a vu pour l'analyse des besoins et prix des logements au chapitre 3, les données sur les revenus des ménages ont été tirées des salaires des employés fournis par le Ministère du Travail et d'estimations approximatives sur les déciles de revenus, le nombre de travailleurs rémunérés par ménage et les primes. Un manque de données peut fausser les estimations sur la distribution des revenus. La plus évidente étant le biais aux limites inférieures et supérieures de l'échelle de revenus. Mais il faut surtout noter que l'emploi et les salaires du secteur informel ne sont pas inclus, revenus qui touchent surtout les ménages et les personnes des groupes économiquement faibles. En plus, les revenus privés hors salaires, souvent revenus plus élevés, sont également exclus. Et pourtant, les modes d'épargne et de consommation des deux groupes sont importants, surtout parce qu'un des aspects pour augmenter la mobilisation de l'épargne est d'intégrer progressivement aux institutions du secteur formel l'épargne et les prêts du secteur informel.

Les analyses du côté offre sont confrontées à la même pénurie d'informations. Un domaine important où les données micro-économiques peuvent étayer les analyses macro-économiques et de politiques est celui de l'estimation des besoins en logement et du niveau d'investissement nécessaire pour répondre à ce besoin. Comme il est décrit dans le chapitre 3, l'on ne dispose pas pour le moment des données nécessaires pour évaluer les besoins en logements. Une estimation grossière a été faite en fonction des hypothèses sur la croissance de la population, l'encombrement et les besoins de remplacement. Mais on a besoin de données détaillées par groupe de revenus, avec des calculs sur les sous-groupes pour trouver les facteurs qui déterminent les besoins. Le nombre de personnes par pièce, l'état du logement, la structure du ménage vont probablement varier d'un sous-groupe à l'autre. De plus, diverses hypothèses peuvent être formulées sur les normes, l'entassement et la rénovation pour évaluer la sensibilité de l'estimation des besoins.

L'on recommande également de faire une enquête sur le parc de logements publics, aussi bien les unités vendues que celles non vendues. Cela permettra de déterminer quelles sont les unités qui se vendent, ce que la "revente" nous montre à propos du prix et de l'acquéreur, et le coût efficacité pour rénover les unités qui sont en mauvais état.

Finalement, les informations concernant le stock de logement "latent" permettraient de comprendre l'importance de l'offre de logement et d'étudier si les changements de politiques dans le contrôle des loyers et les améliorations dans la disponibilité de crédits et/ou de matériaux de construction permettraient de "réactiver" l'utilisation du parc latent. Comme nous l'avons vu, un marché locatif privé est une politique qui se situe dans le long terme. Une étude approfondie sur le contrôle des loyers est proposée ci-après dans la section 5.6.4. Si des unités achevées ne sont pas louées parce qu'on a peur de ne pas pouvoir déloger les locataires, une estimation sur l'ampleur de ce problème permettrait de mieux comprendre le contrôle des loyers. En outre, l'on ne connaît pas le nombre d'unités qui ne sont pas finies et la raison pour laquelle elles ne sont pas finies.

En bref, ces analyses pourraient être faites plus facilement si l'on disposait de données micro sur les ménages et les unités, obtenues à partir d'enquêtes fondées sur des échantillonnages bien déterminés pour pouvoir utiliser les données dans les estimations macro-économiques:

- Analyse du comportement en matière d'épargne, qui aidera la CNEP, les banques commerciales et la Banque centrale. Ces analyses permettraient de comprendre les modes de l'épargne; de déterminer les réponses face aux changements dans le niveau et la structure des taux d'intérêt (surtout si l'on fait une étude chronologique);

et aideraient également à comprendre les facteurs qui influencent la mobilisation de l'épargne dans le secteur informel.

- Analyses des dépenses et moyens financiers pour aider la CNEP et le fonds national de l'habitat, à cibler les subventions et à mettre en place des politiques d'habitat et de prêt compatibles avec la concurrence des banques commerciales et/ou des nouvelles institutions de financement immobilier.

- Analyses des besoins en logement pour mieux évaluer les demandes d'investissement afin d'atteindre certains buts spécifiques dans le domaine du logement et déterminer les ressources publiques et privées nécessaires pour répondre à ces buts.

- Analyses de plusieurs aspects via l'offre de logement et incidences de la réglementation actuelle sur le contrôle des loyers et les normes de location.

5.2 Reformulation du rôle de la CNEP et du secteur bancaire

Comme nous l'avons vu dans le résumé analytique, le moment est bien choisi dans l'évolution de la réforme du secteur financier en Algérie pour donner à la CNEP un nouveau rôle. L'enjeu est important: leadership institutionnel, introduction de la concurrence, introduction possible du secteur privé, que ce soit sous la forme de nouvelles institutions financières ou privatisation de celles qui existent.

Une décision doit être prise pour déterminer si le financement de l'habitat au sein de la CNEP doit rester à l'écart des stratégies de marché et du reste du secteur financier ou si l'on peut introduire la concurrence et de multiples créanciers dans les prêts à la construction et les prêts hypothécaires. En outre, une décision doit être prise pour déterminer si la CNEP va adopter un rôle institutionnel de premier plan dans le système du financement de l'habitat et jouer un rôle actif dans la coopération publique et privée pour pousser les banques commerciales à se donner les capacités nécessaires. Même si les contextes sont très différents, l'on a mentionné comme modèle d'évolution la Banque immobilière en thaïlande. Comme pour la CNEP, la Banque immobilière de thaïlande a su exploiter le marché de l'épargne mais contrairement à la CNEP, elle l'a fait en attirant les dépôts. Suivant l'exemple de la Banque immobilière de Thaïlande montrant que les prêts hypothécaires peuvent être une entreprise intéressante, les autres banques commerciales et institutions financières en Thaïlande ont suivi l'exemple. D'où une nette augmentation dans l'offre de logement et un net renforcement du marché structuré et surtout les institutions financières publiques et privées entrent dans la concurrence sur un pied d'égalité. La CNEP a un solide réseau de mobilisation de l'épargne et elle est la seule en Algérie à avoir l'expertise administrative et technique pour le financement de l'habitat. Elle dispose également pour le moment des liquidités importantes. Ces facteurs, conjugués à une meilleure connaissance des avantages que retirent les institutions créancières du financement de l'habitat dans un certain nombre de pays en développement, suggère que la CNEP prenne les actions suivantes:

- La CNEP devrait établir des taux de marché pour les prêts et les emprunts dès que la Banque centrale prévoit les taux positifs réels en 1992;

- La CNEP devrait élaborer une stratégie financière à long terme fondée sur les nouveaux instruments de prêts au taux du marché;

- Une étude doit être entreprise du rôle de la CNEP en tant qu'institution de premier plan dans la collaboration publique et privée pour le financement de l'habitat;

- La CNEP devrait mettre sur pied un mécanisme de réescompte pour utiliser ses liquidités et apporter une assistance aux banques commerciales portant sur les prêts au financement de l'habitat;

- La CNEP devrait cibler ses subventions vers ceux qui ne peuvent pas payer sans être aidé, séparant la partie prêt et don de la subvention.

5.3 Facilitation de la vente des logements publics: création des coopératives de logement

La gestion du stock de logement public est une question complexe demandant une étude spécifique qui commencerait par évaluer la situation actuelle du point de vue condition des immeubles, statut et capacité financière des occupants ou taux de récupération des loyers, autant de domaines pour lesquels on manque de données. Puis, l'on pourrait trouver diverses options concernant la réhabilitation des immeubles, la récupération des coûts et le type d'occupation (vente ou location) ainsi que les futures méthodes de gestion et de financement.

Les OPGI doivent continuer leur effort de délestage du parc locatif et assouplir les exigences de légitimité des acquéreurs. Ils doivent aussi éviter de s'embarquer dans un processus de type "réhabiliter pour mieux revendre": il est moins coûteux de donner certains logements que d'essayer de les restaurer en espérant les ramener à un niveau de qualité vendable. En tout état de cause, les OPGI doivent essayer d'éviter de garder "un pied dans la porte" en demeurant dans une situation de copropriété partielle. Ce désengagement pourrait être facilité par la constitution de coopératives de gestion par les propriétaires des logements cédés (une coopérative par immeuble). Ces coopératives deviennent des personnes morales de droit privé dont le rôle serait:

- de gérer les espaces locatifs non vendus. Les fruits de ces locations serviraient à financer une partie des dépenses de maintenance de l'immeuble. Nous pouvons anticiper, sans faire preuve de cynisme excessif, que le taux de collecte des loyers serait considérablement amélioré si la pression et le contrôle sont placés dans les mains des co-occupants de l'immeuble;

- de gérer la vente de ces logements et d'utiliser aussi le produit de ces ventes pour contribuer aux fonds d'entretien et de réhabilitation de l'immeuble. Ces ventes sortiraient alors du domaine des transactions publiques pour tomber dans celui des transactions privées avec donc des vues différentes sur la profitabilité et les prix;

- d'établir des ententes inter-coopératives afin d'établir des plans conjoints d'aménagement d'ensembles d'immeubles, de secteur ou de quartier (nettoyage, sécurité, embellissement, etc.) en collaboration avec les autorités communales.

L'Etat doit se dégager entièrement de sa fonction de bailleur public en remettant cette responsabilité entre les mains de coopératives de copropriétaires. Ces coopératives deviennent les bénéficiaires des loyers résidentiels et commerciaux et des produits de la revente des espaces résiduels. Elles deviennent par contre les seules responsables de la réhabilitation, de la maintenance et la gestion des immeubles. Ces coopératives

peuvent également se transformer en constructeur privé et entreprendre des projets de construction et de location privées: elles pourraient donc se substituer à l'Etat et devenir, sur une base privée les nouveaux fournisseurs de services locatifs. Décentralisées et dégagées des contraintes, et peut-être des scrupules qui handicapent les OPGI, ces nouveaux bailleurs privés (qui ne seraient plus en compétition avec un marché locatif public) pourraient plus facilement adapter les loyers aux coûts de production et ainsi donner naissance à un secteur privé de fourniture de services locatifs résidentiels: secteur absent du marché algérien. Le modèle de coopérative de gestion immobilière n'est pas particulièrement complexe à mettre en place puisqu'il existe déjà une législation concernant les coopératives d'acquisition et de construction depuis 1976 et, voir en annexe, une législation fort détaillée sur la gestion des copropriétés. Pour l'instant les coopératives semblent avoir été utilisées pour regrouper des travailleurs d'une même entreprise (ex: employés des chemins de fer) surtout pour procéder à l'acquisition de terrains à des fins d'auto-construction. Mais il ne semble pas inconcevable d'adapter le concept pour le faire évoluer vers une formule d'association de gestion par immeuble plus intéressante que le statut actuel de la copropriété.

Bien sûr ce concept doit encore être avalisé, validé et élaboré de façon plus précise. Nous suggérons cependant qu'une solution intéressante au problème du logement locatif pourrait passer par ce type de véhicule. Nous suggérons aussi qu'une approche très empirique s'impose ici. Au lieu de légiférer d'exquise façon comme c'est la coutume en Algérie, il serait utile de procéder à un certain nombre d'expériences ponctuelles, d'observer, puis de mettre en place un encadrement très souple pour ces nouveaux organismes.

5.4 Relance de l'offre de logements: assistance technique au secteur bancaire et mise en place d'une Caisse de garantie pour les prêts à la construction

L'offre de logement nouveaux va devoir, de plus en plus, être assumée par le secteur privé et par un secteur public dorénavant sevré des injections de fonds gratuits du trésor public.

Les offices de promotion et de gestion immobilière (OPGI) et les entreprises de promotion du logement familial (EPLF) vont continuer à recourir au financement de la Caisse nationale d'Epargne et de Prévoyance (CNEP) sur une base de rentabilité normale. Toutefois, les organismes publics de promotion ainsi que les divers promoteurs privés vont devoir également se tourner vers les institutions bancaires; or ces dernières ne sont pas préparées à gérer la souscription de ces formes de prêts de promotion. En dehors de quelques efforts ponctuels, les banques algériennes (de par leur spécialisation) ont peu d'expérience du financement du secteur de la construction de logement. Elles n'ont ni le réseau de relations avec les promoteurs et maîtres d'oeuvre, ni le système de contrôle et de suivi des projets, ni les procédures de déboursements progressifs et de réception des travaux, ni enfin les procédures de recouvrement efficaces en matière immobilière.

A cause de leur nouveau statut d'autonomie, les banques commerciales devront accroître leurs activités de prêts basées plus qu'auparavant sur l'évaluation du risque de crédit et auront des difficultés à évaluer les risques et à prêter dans le cas des projets de construction d'habitations à prix modérés présentés par des promoteurs du secteur privé. C'est pour diversifier ces risques et pour encourager toutes les banques commerciales à prêter à ces sociétés, (y compris les nouvelles), que nous recommandons une assistance technique en matière de prêt à la construction et l'établissement d'une Caisse de garantie des prêts à la construction immobilière, qui sera

financée d'une part par des ressources extérieures, et d'autre part par les primes payées par les banques commerciales et les emprunteurs.

C'est de part leur réussite que les mécanismes financiers et d'épargne en Algérie (formels et informels) ont mis en exergue un grave problème: la forte inélasticité de l'offre de logement. De nombreux goulots d'étranglement en ce domaine doivent être supprimés en Algérie. Mais le but est spécifique: encourager la construction et le financement de nouvelles unités d'habitation à des taux abordables dans un climat commercial. (Une future étude de la Banque mondiale portera sur les industries de construction et de matériaux de construction en Algérie). L'offre de nouvelles unités de logement doit s'accroître. Pour ce faire, il faut diversifier les sources de financement de cette activité et encourager tout particulièrement les banques commerciales à prendre un rôle plus actif dans le secteur. Pour le moment, les segments immobiliers les mieux financés sont: (a) l'auto-construction (unités auto-construites en Algérie, elles recoupent une grande partie de l'habitat de luxe) et (b) les projets de construction du secteur public qui ont eu la priorité. Cela laisse une grande partie des besoins non-satisfaits, surtout dans les zones rurales. Il convient de soutenir la création de mécanismes de financement touchant à tous les secteurs, mais surtout pour mettre à la disposition les groupes sociaux à revenus intermédiaire et faibles des logements qui entrent dans leurs moyens. La Caisse de garantie des prêts à la construction pourrait être limitée au type de logement accessible aux groupes des économiquement faibles. Toutefois, il convient que le Gouvernement algérien délimite exactement le niveau de revenus cibles et le niveau des coûts des unités de logements.

On peut aussi augmenter l'offre en tirant meilleure partie des immeubles existants. Notoirement et de plus en plus visiblement le parc ancien (pré-1962) et même le parc plus récent ne fournissent plus la qualité des services de logement qui pourraient en être tirés. Les causes de cette détérioration du flux de services sont nombreuses, mais elles ne sont pas irréversibles.

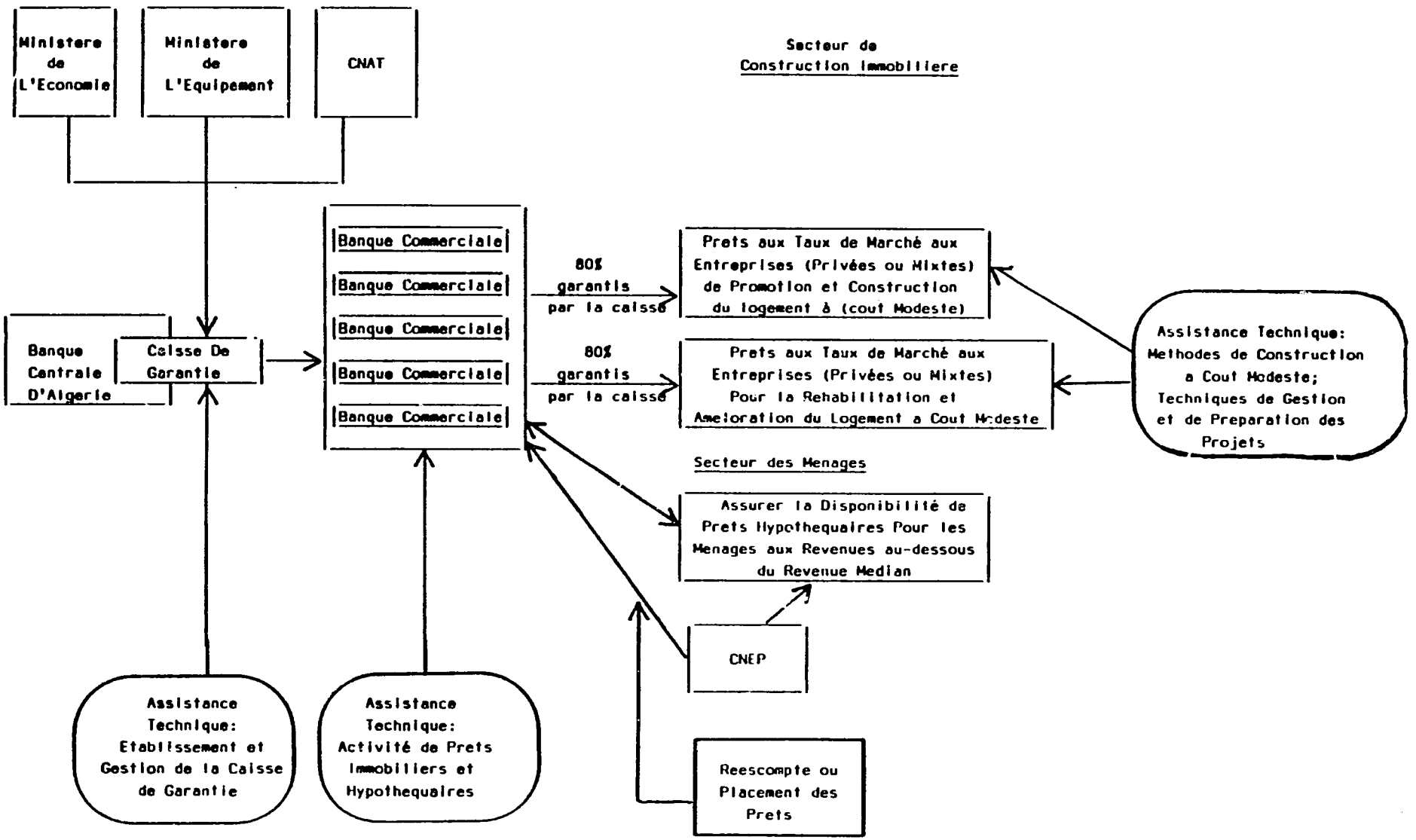
Nous proposons donc de stimuler la mise en place et le financement d'entreprises spécialisées dans la réhabilitation, la maintenance et la gestion du parc immobilier. De telles entreprises privées sont pratiquement inexistantes: le parc public est géré (avec un bonheur divers) par les OPGI et le parc privé n'est pas géré du tout.

Le programme recommandé est récapitulé sur la Figure 5.1 ci-après, et sur la page récapitulative qui suit le tableau.

La Caisse de garantie aiderait à couvrir les risques inhérents à une nouvelle industrie: financement de la construction et de la réhabilitation de logements. Cette Caisse pourrait être domiciliée à la Banque centrale. La même unité qui s'occupe du contrôle des risques, tel que stipulé par la nouvelle Loi sur la monnaie et le crédit, pourrait gérer cette Caisse. Les garanties couvrirait 80% du montant des prêts accordés par les banques commerciales aux emprunteurs qui présentent les conditions requises. Les services de prêt des banques commerciales seront chargés de toutes les modalités pour recouvrer les prêts. La garantie de la Caisse ne pourra être obtenue que si les modalités de prêt et de remboursement ont été suivies. Ces modalités doivent encore être définies. La Caisse sera alimentée par des primes versées par les emprunteurs dont les niveaux doivent également être fixés.

Le programme de la Caisse de Garantie serait limité à la couverture des risques des prêts bancaires accordés à des entreprises dont la fonction et la nature sont définies ci-dessous:

Figure 5.1
CAISSE DE GARANTIE POUR LA CONSTRUCTION DE L'HABITAT



EXPLICATIONS DU SCHEMA

I. Caisse de Garantie

A. Gérée par la Banque centrale (BCA) avec supervision directe des Ministères de l'Equipement et des Finances et de la CNAT (exacte disposition des arrangements à déterminer).

B. Financée par des ressources extérieures:
1 -- CAPITAL DE LA CAISSE
-- AID ("housing guarantee loan" auprès de la Banque centrale)
-- Autres ressources bilatérales et multilatérales

2 -- REVENUS DE LA CAISSE
-- Intérêts sur le capital
-- Primes de garantie payées par les bénéficiaires (banques et emprunteurs)

C. Assistance technique et de gestion -- évolution des risques
-- BCA/Ministères
-- CNAT
-- Assistance technique extérieure (USAID) pour l'établissement et la gestion de la caisse

D. Assistance technique pour le démarrage des activités

II. La caisse garantit les banques commerciales à 80% des prêts agréés (termes d'acceptation à définir).

Généralement, les prêts agréés:

A. Doivent avoir pour objet la construction de nouveaux logements à prix modérés, pour les ménages à revenus inférieurs au prix médian (à déterminer).

B. Les emprunteurs doivent être des entreprises (y compris nouvelles) de construction du secteur privé (participation du secteur public ou d'investisseurs étrangers permis jusqu'à concurrence de 50%). Les emprunteurs bénéficient d'assistances techniques diverses (gestion, développement du projet - techniques de construction d'habitation à prix modérés).

C. Les banques commerciales doivent prêter aux taux du marché, doivent effectuer une évaluation correcte des risques et assurer que le refinancement soit possible (par exemple auprès de la CNEP) pour les acheteurs à revenus inférieurs au médian. Les banques commerciales bénéficient d'assistance technique en matière de prêts à la construction.

D. Les banques commerciales ont recours à la Caisse dans le cas où l'emprunteur fait défaut et après que les procédures de recouvrement aient été accomplies.

III. Les prêts au développement et à la construction octroyés par les banques commerciales et garantis par la Caisse peuvent être gardés dans le portefeuille de la banque, réescomptés (à la CNEP ou à la BCA) ou placés directement à la CNEP).

- Des entreprises de construction et de promotion telles que définies par la nouvelle loi sur la promotion immobilière. Ces entreprises pourraient être des entreprises privées ou des entreprises mixtes qui vont émerger de la réorganisation de l'ensemble du secteur de la production immobilière;

- Des entreprises privées de réhabilitation et de maintenance du parc existant. L'objectif est ici de favoriser l'émergence de petites entreprises à faible capitalisation.

Le programme de la Caisse de Garantie serait limité à la couverture des risques des prêts bancaires accordés à des entreprises qui effectueront les activités définies ci-dessous:*

- Construction de logement. Construction de projets résidentiels, achèvement des unités de logements aménagées par des coopératives de construction.

- Réfection des logements. Mise en place de programmes de réfection pour des groupes de propriétaires (la nature de ces projets et montant maximum restent à être définis).

Les banques commerciales seront encouragées à veiller que le financement hypothécaire (via la CNEP ou les banques elles-mêmes) soit disponible pour les ménages des projets d'habitat financés dans le cadre du programme de garantie des prêts. Une assistance technique peut être fournie à l'unité de la Caisse de garantie de la Banque centrale pour mettre en place et réglementer le fonds. Cette assistance permettrait de définir les critères et procédures pour soupeser les risques, faire l'évaluation financière des projets présentés, donner suite aux plaintes, etc.

Une assistance serait également apportée aux banques commerciales concernant les dossiers des prêts à la promotion et à la construction de logements (évaluation du risque, analyse et suivi de projet, procédures de recouvrement, etc.). Enfin, l'assistance technique pour les travaux d'aménagement et de construction se rapporterait aux techniques et méthodes de construction qui ont permis de construire des logements sociaux ailleurs ainsi qu'à la gestion des sociétés privées de construction et de promotion du logement.

5.5 Autre assistance possible pour l'offre de logement

Le concept de Caisse de garantie permet à un certain niveau de ressources d'être utilisées comme levier ou catalyseur pour lancer l'industrie privée s'occupant surtout de logements sociaux. Cela peut également stimuler l'entrée des banques commerciales algériennes comme participantes actives au financement à des taux d'intérêt du marché.

Choisir un mécanisme de financier spécifique augmente les chances de succès. Cela est tout particulièrement vrai dans le contexte actuel des nombreuses réformes et changements dans les rôles et activités de diverses institutions algériennes, que ce soit les organisations gouvernementales, les banques ou les entreprises. Le mécanisme de la Caisse de garantie peut fonctionner quel que soit la nature exacte et l'impact des nombreux changements en cours puisqu'il sera mis en oeuvre dans le contexte des institutions existantes.

Mais il est possible de voir diverses formes d'assistance qui peuvent s'appliquer au secteur de l'offre de logement en Algérie et surtout la réalisation de nouvelles unités. La restructuration de l'industrie de

construction du secteur public, l'élargissement de l'industrie des matériaux de construction sont des domaines qui demanderont un niveau d'efforts -- et de ressources financières -- élevé. D'autres domaines très importants sont notamment: normes de construction, régime foncier, droits des locataires et transfert de propriété. Les commentaires sur plusieurs de ces domaines sont donnés ci-après:

5.5.1 Mobilisation du secteur privé

Tel que nous l'avons vu, il est nécessaire et souhaitable de mobiliser l'industrie de construction du secteur privé. Toutefois malgré les profondes réformes législatives en cours, les organismes publics et les entreprises d'état continuent à jouir de privilèges et d'avantages compétitifs considérables refusés au secteur privé, par exemple en ce qui concerne l'accès aux matériels de construction , aux terres et au crédit. Cette situation de quasi monopole décourage les entrepreneurs et les fabricants de matériaux de construction privés et ne crée pas un contexte favorable pour augmenter la production de logement et faire diminuer les coûts de la construction.

Par conséquent l'on recommande de faire une étude sur les problèmes que rencontre actuellement l'industrie de construction privée et d'apporter une assistance technique du point de vue gestion, conception de projet, construction à coût modique, etc.

5.5.2 Entrepreneurs du secteur public

Les organismes publics (en particulier les OPGI et EPLF) pourraient aussi utiliser les expertises de leur vaste personnel pour poursuivre leur logique de promoteur:

- en continuant la mise en oeuvre de projets mixtes (commercial et résidentiel);
- en s'engageant dans les activités de lotissements pour la revente de lots à des auto-constructeurs. Cette fonction est actuellement attribuée mais, semble-t-il non assumée, par les Agences foncières nationales et locales;
- en établissant des contrats de maintenance et de réhabilitation avec des coopératives d'habitation.

Il existe un cadre pour que l'OPGI et l'OPLF puisse devenir des entreprises rentables. S'agissant de: nouvelle législation sur la rénovation des logements, expérience de l'OPGI et de l'EPLF avec les sociétés de construction et en général avec les moyens de production de logements, accès au financement de la CNEP et (de plus en plus) aux banques commerciales et accès aux terrains pouvant être construits via l'APC et les sociétés foncières.

Par conséquent, il n'est pas impensable que ces entreprises du secteur public deviennent des entités mixtes ou privées autonomes et rentables. Les compétences en gestion et les critères de rentabilité utilisés par les cadres supérieurs surtout les OPGI et EPLF rendent la chose possible. Par conséquent, une étude devrait être entreprise sur les possibilités de privatisation.

5.5.3 Adaptation des normes d'aménagement et de logement

Beaucoup de ces normes sont actuellement trop élevées et ont l'effet contraire à celui visé, car elles impliquent un type de logement et des coûts inabordables pour une grande partie de la population. Entre autres, l'augmentation des densités par la réduction de la superficie minimale des parcelles individuelles, une révision des normes d'urbanisme, et l'encouragement des constructions mitoyennes en milieu urbain, ainsi qu'une révision réaliste des règlements sur les constructions et éventuellement l'étude d'alternatives moins coûteuses aux procédés anti-séismiques courants, pourront contribuer à l'abaissement du coût de la viabilisation et des constructions. **Une étude devrait être faite pour évaluer l'incidence des changements sur les normes.**

5.5.4 Révision de la législation sur la location et réglementations

Les locataires algériens se sont habitués à de faibles loyers et sont extrêmement protégés contre les propriétaires, dans une mesure telle que le marché locatif privé a entièrement disparu. Et pourtant c'est une source importante de l'offre de logement, surtout pour les groupes à revenus faibles et intermédiaires, qui de plus ne demande aucune assistance auprès de l'Etat. Pour réactiver ce secteur, il faut augmenter les taux de location et supprimer de la législation les principales désincitations touchant les éventuels investisseurs dans les propriétés locatives. Les loyers des logements publics ont déjà été augmentés. **Une étude devrait également être entreprise pour mettre au clair la réglementation sur le contrôle des loyers et proposer une libéralisation du système.**

5.5.5 Mise en place de mécanismes de production de terrains viabilisés

Les mécanismes actuels sont déficients car incapables d'assurer le financement de la viabilisation. De ce fait, il existe de nombreux lotissements non viabilisés qui sont progressivement occupés en dépit de l'absence d'infrastructures. Des réformes du statut des communes et des lois foncières sont en cours, qui tendent à dissocier la fonction politique et administrative locale de celle de l'aménagement de terrains. Malheureusement, les projets de loi n'ont pas pu être consultés. On peut craindre que le financement des infrastructures reste encore mal assuré. Etant donné la forte demande et l'insuffisance des moyens de l'Etat, la création de la fonction d'aménageur privé est à envisager; il se chargerait du lotissement, de la viabilisation et de la vente de terrains mis à disposition par les autorités locales, sans nécessairement s'occuper des constructions. Il existe également d'autres contraintes au développement urbain. Par exemple, le cadastre actuel ne donne pas une information suffisante sur la situation foncière et de la disponibilité de terrains publics et privés. **La gestion foncière fait actuellement l'objet d'une étude financée par la Banque Mondiale.** Par ailleurs, une nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et de l'urbanisme vient d'être adoptée, mais elle laisse trop de points à régler par les réglementations ultérieures pour pouvoir préjuger de ses effets.

5.5.6 Mobilisation de l'offre latente

Comme il a été indiqué plus haut, l'offre latente semble importante, mais pourrait être mobilisée assez rapidement si un certain nombre de mesures recommandées ailleurs devenaient effectives, notamment une plus grande

disponibilité de matériaux de constructions pour les constructeurs privés, l'achèvement prioritaire des infrastructures dans les lotissements et ZHUN déjà commencés, l'adaptation de la législation sur la location afin d'encourager la mise en location des logements inoccupés. Les études susmentionnées sur les entrepreneurs privés et le contrôle des loyers devraient également traiter de l'évaluation du parc sous-utilisé.

ANNEXE A: L'ÉCONOMIE ALGÉRIENNE -- EVOLUTION ET PERSPECTIVES

1. INTRODUCTION

Pays producteur de pétrole à capacité limitée, soumise à d' intenses pressions démographiques et politiques internes, l' Algérie est actuellement en proie à une grave crise économique, déclenchée par la baisse du prix du pétrole en 1986. L' Algérie, qui avait jusqu' à présent suivi le modèle socialiste de planification centralisée, met actuellement en oeuvre, à l' instar de nombreux pays de l'Est et avec le ferme appui du Fonds Monétaire et de la Banque Mondiale, un vaste programme de réformes économiques, ayant pour objet une refonte totale et une libéralisation de son système de gestion économique.

L'objet de cette Première Partie consacrée aux perspectives économiques de l' Algérie est d' évaluer, à la lumière des évolutions récentes de l' économie algérienne et des mesures de réforme mises en oeuvre, les chances de succès de ce programme de réformes, les perspectives de croissance à moyen-terme et ses implications pour la construction de logements et son financement.

Pour l' Agence Américaine de Développement International (U.S.A.I.D.), ce cadrage macro-économique présente en effet un triple intérêt:

- Ce projet de l' USAID sur le financement du logement en Algérie est le premier projet de l' USAID en Algérie. Cette analyse macro-économique devrait donc aider l' Agence de Développement International à situer son action dans un contexte global et à formuler sa stratégie à l' égard de l' Algérie.

- L' Algérie traverse actuellement une période de réforme profonde et complète de son système économique dans le sens d' une libéralisation. L' importance géo-stratégique de l' enjeu justifie à elle-seule une analyse critique détaillée du programme de réformes.

Il appartient à l' Agence de Développement International de faciliter cette mutation en focalisant ses ressources relativement limitées sur des projets innovateurs susceptibles de jouer un rôle de catalyseur dans la mise en oeuvre de ce programme de réformes.

Plus que tout autre secteur, le secteur de la construction de logements dépend étroitement de l'environnement économique général:

Les grandes réformes institutionnelles en cours, -- réforme foncière, réforme monétaire, réforme fiscale, réforme des institutions financières, réforme de l' entreprise publique, libéralisation des prix, libéralisation des échanges extérieurs, levée du contrôle des changes et de l' allocation centralisée des devises -- ont toutes d' immenses implications sur l' évolution du secteur du logement et sur son financement.

Du côté de la demande, l' évolution du secteur du logement dépend étroitement de l' évolution démographique, de celle du revenu réel disponible et du patrimoine des ménages, et de leur épargne, ainsi que de celle des prix relatifs des logements et des loyers. En particulier, l' assèchement de l' épargne oisive thésaurisée et son recyclage en faveur de l' achat de logements et de la construction constituent à la fois un élément fondamental du programme d'assainissement de l' économie algérienne et la clé du problème du financement du logement dans ce pays.

secteur de la construction, est liée intimement à la capacité des entreprises à gérer leurs propres affaires de manière autonome et dans un contexte de liberté économique.

Enfin, le financement du logement, qui ne semble pas constituer aujourd'hui le principal problème en raison de l'existence de pénuries et de goûlets d' étranglement dans l' industrie de la construction et dans celle des matériaux de construction, deviendra à terme un facteur-clé du développement de ce secteur. La mise en place d' un système efficace de financement du logement est, bien sûr, conditionnée par la réussite des grandes réformes monétaires et financières en cours et le rétablissement des grands équilibres.

2. PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DE L' ECONOMIE ALGERIENNE

2.1 L' EVOLUTION DEMOGRAPHIQUE

Avec un taux de croissance annuel moyen de l'ordre de 3.1 % au cours des deux dernières décennies, l' Algérie compte parmi les pays à plus forte croissance démographique au Monde.

Cette forte croissance démographique, qui implique un doublement de la population tous les 22 ans, pèse lourdement sur le coût de développement des infrastructures et donc sur les perspectives de développement du revenu réel par tête de ce pays. Il constitue également l'un des principaux facteurs du chômage et de la crise du logement en Algérie.

En 1963, au lendemain de l' indépendance, la population de l'Algérie était de 10,7 millions d'habitants. Au dernier recensement de 1987, l'Algérie en comptait plus de 23,0 millions. En 1990, la population algérienne résidente est estimée à 25,2 millions (en milieu d' année).

Cette forte croissance de la population est le résultat d' un taux de natalité extrêmement élevé, qui a atteint un maximum de 50,1 pour mille en 1970, pour tomber graduellement à 34,6 pour mille en 1987. Le taux de mortalité, qui était de 16,7 pour mille en 1970, n'a cessé de baisser pour atteindre 7,0 pour mille en 1987, du fait notamment des progrès importants réalisés dans le domaine de l'hygiène et de la médecine. Le taux d'accroissement naturel de l'ordre de 32 pour mille au cours des années 1970 et de la première moitié des années 1980, est actuellement de l'ordre de 27,6 por mille.

Depuis quelques années, on constate de plus une augmentation de l'âge moyen au mariage, qui est passé, pour les hommes, de 24,4 ans en 1970 à 27,2 ans en 1984 et, pour les femmes, de 19,3 ans en 1970 à 23,2 ans en 1984. Cette nuptialité plus tardive est liée au développement de l'instruction, à l' amélioration du niveau de vie, au développement de l'emploi féminin et à la crise du logement.

On constate également une certaine baisse de la fécondité. Le Gouvernement Algérien a récemment mis en place un programme de Maîtrise de la Croissance Démographique avec des moyens encore très modestes. Mais en 1990, le nombre de centres en mesure de dispenser des prestations d' espacement des naissances sera porté à 1000, devant desservir une clientèle de l' ordre de 1,5 million de femmes.

Malgré la baisse sensible de la fécondité, on peut anticiper que le taux de croissance de la population algérienne résidente se maintiendra à un taux de l'ordre de 2,8 % par an jusqu' à l' horizon 2000. A cette date, la population algérienne atteindra donc 33 millions d'habitants.

L' analyse de la pyramide des âges fait apparaître une tendance à la réduction de la proportion de la population dans la tranche d' âge inférieur à 15 ans, qui est passée de 45,7 % en 1985 à 43,8 % en 1990. La tranche d' âge de 15 à 64 ans est en augmentation et est passée de 50,5 % à 52,7 %, en raison de l'arrivée dans cette tranche d' âge des générations particulièrement nombreuses nées au cours des années 1960-70.

Ceci implique une croissance annuelle moyenne de la population active de l' ordre de 4 %. Celle-ci passerait de 5,6 millions à la fin de 1989 à 8,3 millions en l' an 2000., soit un accroissement annuel moyen de l'ordre de 240.000 postes de travail (dont 40.000 féminins) entre 1990 et 1995 et de l' ordre de 300.000 (dont 50.000 féminins) au cours de la période 1995-2000.

Quant' à la population effectivement employée, elle n' est que de l' ordre 4,1 millions à la fin de 1989. En moyenne, chaque personne employée a donc à sa charge plus de 6 personnes!

Le faible taux de l'emploi rapporté à la population totale reflète la structure de la pyramide des âges et le rôle de la femme en pays islamique. En outre, la stratégie d' industrialisation forcée de l' Algérie, la surévaluation du dinar et les taux d' intérêt réels négatifs se sont traduits par une faible création nette d' emplois eu égard à l' importance des investissements.

La population urbaine croît à un rythme de 6 % par an, ce qui contribue à exacerber le problème du logement.

2.2 LA STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT ALGERIENNE

Depuis l' indépendance, la stratégie de développement de l' Algérie a été caractérisée par la prise en main par l' Etat de l' ensemble des moyens de production et des mécanismes de l' économie, une planification et une gestion centralisée, une industrialisation lourde forcée, financée d' abord par la rente de l' exploitation et la valorisation des hydrocarbures, puis plus tard par un endettement extérieur, lui-même fondé sur une capacité de remboursement liée à l' exploitation des hydrocarbures.

2.2.1 Le rôle stratégique des hydrocarbures

Le choix du secteur des hydrocarbures comme seul moteur du processus de croissance s' imposait à l' évidence:

- L' Algérie disposait d' un atout de premier plan avec le pétrole, dont la production se développait rapidement depuis 1954, pour atteindre 26 millions de tonnes en 1963. Les réserves prouvées de pétrole ne sont pas pourtant pas si considérables. Estimées en 1960 à 5,2 milliards de barils, elles représentaient 40 années de production au rythme de production de l' époque. Progressivement et malgré de nouvelles découvertes, les réserves prouvées exprimées en termes d'années d'exploitation tombèrent à 23 ans dès 1969, en raison de l' accroissement rapide de la production. Seul le ralentissement de la production a permis de retarder l' épuisement prématuré de cette ressource.

- En matière de gaz naturel, les potentialités étaient beaucoup plus considérables, puisque l' Algérie était rapidement projetée au 4 ème rang mondial (derrière l' Union Soviétique, l' Iran et les Etats-Unis) en matière de réserves prouvées de gaz naturel. Au début de 1982, les réserves prouvées de gaz naturel représentent

3155 milliards de mètres cubes, soit 3,8 % des réserves mondiales. Compte tenu de l'accroissement de la production et des nouvelles découvertes, les réserves prouvées de gaz naturel, exprimées en annees d'exploitation, ont rapidement baissé, pour passer de 170 ans en 1977 à 40-45 ans en 1980.

- Les hausses successives du prix du pétrole, d' abord en 1973 puis en 1979, ont renforcé encore le rôle-clé de ce moteur de la croissance en améliorant de matière dramatique les termes de l' échange et, partant, en augmentant le pouvoir d' achat international des exportations algériennes d' hydrocarbures.

- Les hydrocarbures présentaient de plus la quadruple caractéristique de constituer à la fois une source d' énergie, une source de matière première pour l' industrie chimique, une source de rentrées fiscales et une source de devises.

- En tant que source d' énergie, les hydrocarbures offrent des solutions particulièrement souples quant' au choix de la forme d' énergie (pétrole, gaz, électricité) et se prêtent à différentes formes de distribution, par réseaux (canalisations, lignes électriques), à partir de points de stockage (pétrole) ou de transport à domicile (bouteilles à gaz).

  Sur le plan économique, les hydrocarbures constituent pour l' Algérie un facteur de production bon marché, qui entre en consommation intermédiaire dans l' ensemble des branches industrielles et qui est donc un facteur de réduction des coûts de production. Ils sont aussi une occasion de réaliser des investissements rentables au niveau des travaux d' infrastructure, de production du pétrole et de sa distribution et d' amorcer le développement de branches fournissant des intrants pour la réalisation de ces projets (matériaux de construction, produits sidérurgiques, etc.).

- En tant que matière première, les hydrocarbures peuvent être utilisés soit directement comme matière première des matériaux de première synthèse (industrie pétrochimique), soit comme réducteur (procédé de réduction directe utilisé dans la sidérurgie), soit encore comme moyen d' électrolyse (électro-métallurgie et électrochimie).

- En tant que source de recettes fiscales, les hydrocarbures fournissent à l' Algérie le moyen de financer son développement, par l' exploitation de la rente pétrolière et son recyclage dans l' économie sous forme d' investissements.

- Enfin, les hydrocarbures confèrent à l' Algérie une importante source de devises, pour financer ses importations de biens d' équipement.

Encore aujourd' hui, après plus de 25 ans d' industrialisation, le rôle direct des hydrocarbures dans l' économie algérienne reste considérable. Ceux-ci représentent en effet 95 % de la valeur des exportations, plus du tiers des recettes totales de l' Etat, un septième du Produit Intérieur Brut. Son rôle indirect de vecteur de la croissance est encore plus significatif.

2.2.2 Prise de Contrôle par l' Etat

Les principales étapes de la prise de contrôle par l' Etat de l' ensemble de l' économie algérienne ont été les suivantes:

- Dès le lendemain de l' indépendance, le gouvernement algérien déclare 'vacants' les biens dont les propriétaires ont quitté le pays. Cette mesure affecte environ 450 entreprises industrielles, qui sont réorganisées sur la base de l' autogestion, embryon du secteur socialiste. Elle affecte également les terres de la colonisation, soit 2,4 millions d' hectares ou encore 35 % de la superficie agricole cultivable.

Enfin, elle affecte les logements.

- A partir de juin 1965, on assiste à une série de nationalisations d' entreprises industrielles, qui sont ensuite rassemblées en Société Nationales, à raison d' une par branche.

- Dans le secteur pétrolier, trois étapes marquent la prise en main de ce secteur par l' Algérie:

  -- Création le 31 décembre 1963 de la SONATRACH (Société Nationale Algérienne pour la Recherche, le Transport, la Transformation et la Commercialisation des Hydrocarbures), qui deviendra rapidement le principal instrument de la stratégie algérienne de développemnt par l' exploitation et la valorisation des hydrocarbures.

  -- Abandon du régime des concessions, dans le cadre des accords pétroliers franco-algériens de juillet 1965 .

  -- Nationalisation des gisements de gaz naturels et des canalisations de transport de pétrole, le 24 février 1971.

  -- Nationalisation des terres des propriétaires absentéistes le 8 novembre 1971, dans le cadre de la Réforme Agraire. Les terres occupées par lea anciens colons sont alors regroupées en vastes fermes collectives d' Etat.

- Création en 1963 de la Banque Centrale d' Algérie et établissement d' une monnaie nationale, le dinar, assorti d'un contrôle rigoureux des changes et des transferts de capitaux, puis sortie de facto de la Zone Franc.

- Nationalisation de l' ensemble du secteur bancaire au cours des années 1967 et 1968. Celui-ci est réorganisé progressivemnt en une banque centrale, une banque de développement, la Banque Algérienne de Développement (BAD), chargée de l' execution financière de tous les investissements publics et quatre banques de dépots plus ou moins spécialisées:

  -- la Banque Nationale d' Algérie (banque des organismes publics et du secteur socialiste);

  -- la Banque de l' Agriculture et du Développemnt Rural (crée en septembre 1982);

  -- la Banque Extérieure de l' Algérie;

  -- le Crédit Populaire.

- Prise de contrôle par l' Etat algérien du commerce extérieur, en deux étapes:

- La loi 78-02 du 11 février 1978, relative au monopole de l' Etat sur le Commerce Extérieur,

- Mise en place d' une politique protectionniste avec l' érection de barrières douanières élevées, et le contrôle total par l' Etat des opérations de change et de tansferts de capitaux.

- Mise en place d' un système de planification centralisé et dirigiste.

3. EVOLUTION ECONOMIQUE

3.1 La période 1962-1982: l' industrialisation forcée

L' histoire économique de l' Algérie depuis l' indépendance a été ponctuée par l' évolution des termes de l' échange (rapport de l' indice des prix des exportations sur celui des importations; base 100 en 1980).

De 1963 à 1973, les prix des importations évoluent à un rythme comparable à celui des exportations et les termes de l' échange restent relativement stables à un niveau de 20 à 23. Le premier choc pétrolier de 1973 se traduit par un quadruplement des prix mondiaux du pétrole et, pour l' Algérie, une amélioration considérable des termes de l' échange, dont l' indice passe de 22,7 en 1973 à 63,0 en 1974.

La période de 1974 à 1978 est une période d' ajustement au cours de laquelle les prix à l' importation croissent à un rythme plus rapide que celui des exportations, ce qui se traduit par une détérioration graduelle des termes de l' échange, dont l' indice atteint 55,4 en 1978.

Le deuxième choc pétrolier a pour effet un doublement du prix mondial du pétrole brut et une nouvelle amélioration massive des termes de l'échange de l Algérie, dont l' indice passe à 68,6 en 1979, 100 en 1980 et 113,1 en 1981. Cela signifie très concrètement qu' avec le même baril de pétrole exporté, l' Algérie peut importer 6 fois plus de produits en 1981 qu'en 1973!

Au cours de cette période, l' Algérie met en oeuvre une stratégie d' industrialisation forcée, qui consiste pour l' Etat à recycler la manne pétrolière et d' investir celle-ci dans des macro-projets à haute intensité capitalistique, à technologie de pointe, utilisant peu de main d' oeuvre, dans des secteurs liés à l' exploitation et à la valorisation des hydrocarbures, dans l' industrie lourde (sidérurgie) et dans les industries substitutives d' importation.

Afin d' accélérer encore sa croissance l' Algérie a alors recours à l' endettement externe. De 1970 à 1980, la dette extérieure totale passe de 0,9 à 19,2 milliards de dollars.

L' effort d' investissement est considérable par rapport aux autres pays du Monde et s' intensifie encore jusqu' en 1978: Le taux d'investissement, c' est-à-dire la part du Produit Intérieur Brut consacrée à la formation brute de capital fixe, passe progressivement de 30% en 1970 à plus de 50 % en 1978.

Ce taux exceptionnellement élevé d' investissement permet de maintenir le taux réel de croissance du PIB à un niveau élevé: de l' ordre de 7 % par an en moyenne entre 1965 et 1973, de 6,6 % de 1973 à 1980.

L' Algérie réussit à développer sa capacité de production et d' exportation d' hydrocarbures et de produits raffinés. Malgré une baisse de la production de pétrole brut due à l' épuisement des gisements, l' Algérie parvient à maintenir la production globale de pétrole et de condensat à un niveau supérieur à 55 millions de tonnes (26 MT en 1963, 56 MT en 1970, 62,9 MT en 1978, 56,7 MT en 1980), grâçe au condensat. La production de GPL passe

de 99 000 tonnes en 1967 à 1,1 MT en 1980. Celle de produits raffinés, de 2,1 MT en 1967, atteint 10,6 MT en 1980. Celle de gaz naturel passe de 2 MT en 1967 à 19,6 MT en 1979.

Quant' aux exportations d' hydrocarbures (liquides et gazeux), elles passent de 26 millions de TEP en 1963 à 69 millions de TEP en 1979, la baisse des exportations d' hydrocarbures liquides étant compensée par un fort accroissement des hydrocarbures gazeux.

La production nationale d' électricité décuple en 22 ans: elle passe de 1227 GWH en 1963 à 12272 GWH en 1985. Le nombre d' abonnés triple, passant de 704 000 en 1963 à 2,3 millions en 1985.

Le nombre d' abonnés au gaz triple également, en passant de 219 000 à 608 000 de 1963 à 1985.

Dans le secteur de l' industrie manufacturière, les progrès sont impressionnants:

- Globalement, l' indice de la production (base 100 en 1974) passe de 61,5 en 1969 à 207,7 en 1980, soit plus qu' un triplement en 11 ans.
- Parmi ces branches industrielles, celles qui se développent le plus rapidement sont la chimie, dont l' indice de production passe de 28,4 en 1969 à 159,3 en 1980; la sidérurgie et les industries métallurgiques et mécaniques (53,5 en 1969; 302,4 en 1980). L' industrie des matériaux de construction connait également une forte croissance, son indice de production passant de 81,5 en 1969 à 302,5 en 1980.

- En revanche, les industries tournées vers la consommation se développent à un rythme plus lent. Ainsi, pour l' industrie alimentaire, l' indice de la production passe de 60,5 en 1969 à 133,2 en 1980. Pour le textile, le volume de la production passe de 81,5 à 148,5.

Le secteur du Bâtiment et des Travaux Publics, l' un des grands secteurs prioritaires des plans de développement successifs, connait également un développement important.

En dinars courants, sa contribution en termes de valeur ajoutée passe de 4,1 milliards de dinars courants en 1974, soit 9,2 % de la Production Intérieure Brute (44,5 milliards), à 20,1 milliards de dinars courants en 1981, soit 13,0 % de la Production Intérieure Brute (154,1 milliards). Le nombre d' emplois dans le secteur du BTPH passe de 82 000 en 1969 à 504 000 en 1981.

Enfin, cette industrialisation se fait au détriment de l' agriculture, dont l' indice (base 100 de 1975 à 1978) passe de 81,6 en 1969 à 128,1 en 1980.

Globalement, cet effort d' industrialisation s' effectue dans un climat d' austérité relative pour les consommateurs, dont la part dans le PNB est particulièrement faible. La Consommation des Ménages, exprimée en dinars constants de 1980, passe de 24,92 milliards en 1969 (contre un PNB de 82,92 milliards) à 81,96 milliards en 1981 (PNB: 163,45 milliards).

Sur le plan social, d' immenses progrès sont accomplis. La consommation de calories par tête passe de 1 700 à 2 800. Le rapport de la population rapportée au nombre de medecins passe de 8 600 à 1 200. La mortalité infantile et la mortalité tout court baissent sensiblement. Le taux de scolarisation augmente à tous les niveaux du système éducatif: la proportion de la

population éligible inscrite à l' école primaire est aujourd' hui de 92 % contre 68 % en 1960. La proportion de filles scolarisées dans le primaire passe de 53 % à 83 %; et dans le secondaire de 5 à 43 %. Dans l'enseignement supérieur, le nombre d' étudiants algériens passe de 3 800 en 1963 à 112 000 en 1985.

Malgré son niveau élevé, le taux de croissance de l' économie n' est pas à la hauteur de l' énorme effort d' investissement: le taux marginal d' efficacité du capital est la moitié de ceux réalisés dans les pays voisins et dans les pays à revenu intermédiaire.

Cette faible efficacité s' explique par une saturation des capacités d' absorption des investissements, des retards et surcoûts de réalisation, la rareté de la main d' oeuvre qualifiée et expérimentée, l' incapacité de développer des débouchés à l' exportation, la présence de nombreux goûlets d' étranglement au niveau des approvisionnements, les problèmes de maintenance et le manque d' intégration de ces projets dans le tissu industriel algérien.

De plus, le nombre d' emplois générés par cette industrialisation reste insuffisant eu égard au taux de croissance extrêmement élevé de la population active (4 %), ce qui se traduit par une montée inexorable du taux de chômage.

Enfin, la rigidité excessive des prix, l' absence de responsabilisation des agents économiques engendrent d' importantes distorsions de prix, et des déficits pour les entreprises publiques, qui sont systématiquement comblés par le Trésor. En 1980, le déficit total du Trésor atteint 8,5 % du PNB.

3.2. Les premières réformes de 1982-1985

La récession des pays de l' OECD, induite par le second choc pétrolier, la longue période de stagflation consécutive et les mesures de conservation de l' énergie prises par ces pays se traduisent par une baisse importante de la demande de pétrole. Par ailleurs, on constate un accroissement sensible de l' offre émanant de nouveaux pays producteurs de pétrole, et une baisse relative des prix des hydrocarbures par rapport à l' augmentation plus rapide des prix à l' importation de l' Algérie. On assiste alors à une dégradation lente mais sensible des termes de l' échange de l' Algérie, dont l' indice passe de 113,1 en 1981 à 96,8 en 1985. Par ailleurs, la forte augmentation des taux d' intérêt alourdit considérablement la charge de la dette extérieure.

Le changement de gouvernement consécutif à l' élection du Président Chadli en 1979 est l' occasion pour les nouveaux dirigeants de repenser la stratégie économique de l' Algérie. A la rigueur idéologique de la planification centraliste se substitue progressivement une approche plus pragmatique de la gestion économique, plus soucieuse d' efficacité économique.

Les principales réformes alors mises en oeuvre visent à rendre plus efficace l' outil de production:

- Dans le secteur de l' agriculture, les grandes exploitations (fermes collectives de l 'Etat) se voient scindées en unités de production plus petites et plus gérables.

- La réforme des entreprises publiques se traduit également par un éclatement des sociétés en unités plus homogènes, mais sans remettre en question ni les monopoles, ni le mode de direction centraliste.

- Les aménagements du système des prix visent à redonner aux prix une certaine souplesse.

- Les investissements de l' Etat sont désormais plus systématiquement dirigés sur les activités productives.

- A partir de 1980, les autorités algériennes, désormais de plus en plus conscientes du caractère précaire d' une prospérité basée sur des termes de l' échange éminemment variables, mettent en oeuvre une politique de réduction de la dette externe, qui retombe à un niveau de 15,1 milliards de dollars en 1984. Mais cette politique se trouvera très vite contrecarrée par les contrechocs pétroliers de 1986 et 1988.

Ces réformes à froid sont cependant insuffisantes devant l' ampleur des problèmes et surtout ne s' intégrent pas dans un plan de redressement global de réformes macro et micro-économiques.

Sur le plan de la politique macro-économique, le déficit croissant du Trésor, lié aux subventions des entreprises publiques et aux subventions des prix, est alimenté par une politique monétaire accomodante. La masse monétaire croît à un taux beaucoup plus rapide (à un taux annuel moyen de 19 %) que l' activité réelle. L' inflation générée par cette masse excessive de liquidités est réprimée artificiellement par des systèmes de contrôle rigides des prix, des salaires, des importations et des devises. Le taux officiel du dinar, qui s' apprécie de 43,5 % entre 1980 et 1984, devient de plus en plus irréaliste et attise le développement d' activités illicites.

Les performances de l' économie continuent à se dégrader.
Le taux de croissance réel de l' économie, en moyenne de 4,4 % par an, pour la période 1980-1985, est en diminution sensible par rapport à la période précédente. La consommation réelle par tête stagne. Le taux de chômage augmente. Le déséquilibre des finances publiques s' accentue: le déficit total du Trésor atteint 28,3 milliards de dinars, soit 9,9 % du PIB en 1985.

3.3. La Crise de 1986-1988

Entre 1985 et 1986, le prix du baril de pétrole s' effondre brutalement pour passer de 28 à 14 dollars par baril. Il remonte ensuite à 18,6 dollars en 1987, pour retomber à 16,2 dollars en 1988.

En outre, la baisse du dollar par rapport aux monnaies européennes contribue à la détérioration des termes de l' échange et à l' alourdissement du service de la dette.

Le contrechoc pétrolier de 1986, puis après une certaine reprise, celui de 1988, ont pour effet de faire retomber brutalement l'indice des termes de l'échange à 50,5 en 1986. Celui-ci remonte à 55,8 en 1987 pour retomber à 40,7 en 1988.

En termes concrets, la valeur en dollars courants des exportations algériennes, qui était de 14,4 milliards de dollars en 1981, passe de 13,0 milliards en 1985 à 8,0 milliards en 1986, puis, après une reprise en 1987 (9,0 milliards), à 7,8 milliards de dollars en 1988.

L' effondrement des recettes pétrolières exacerbe brutalement les déséquilibres intérieur et extérieur.

Pour faire face à cette baisse brutale et massive des recettes d' exportation, le Gouvernement, qui contrôle étroitement le commerce extérieur, réagit vigoureusement en réduisant les importations.

Les importations de marchandises tombent de 8,8 milliards de dollars en 1985 à 7,8 milliards de dollars en 1986, puis à 6,6 et 6,2 milliards de dollars en 1987 et 1988. De même, les importations de services non-facteurs

baissent de 2,6 milliards en 1985 à 2,0 milliards en 1986, et à 1,4 milliards en 1987 et 1988.

Malgré celà, la balance des comptes courants, qui était en excédent de 1,1 milliard de dollars en 1985, accuse un déficit de 2,2 milliards en 1986. En 1987, un léger excédent de 146 millions de dollars est réalisé grâce à l' amélioration des termes de l' échange et aux mesures draconniennes prises pour comprimer les importations. En 1988, la balance des comptes courants retombe dans le rouge avec un déficit de 772 millions de dollars.

Le déficit de balance de paiements est financé par une baisse des réserves, qui passent de 2,8 milliards de dollars à la fin de 1985 à 900 millions à la fin de 1988 (soit l' équivalent de 1,7 mois d' importations) et par un accroissement de la dette extérieure, qui passe de 16,5 milliards de dollars en 1988 à 24,9 milliards à la fin de 1988.

En outre, du fait de la hausse des taux d' intérêt et du raccourcissement des échéances, le service de la dette extérieure atteint 78 % des recettes de devises à la fin de 1988, contre 36 % seulement à la fin de 1985.

La baisse des importations induit une crise d' approvisionnements et l' apparition de goûlets d' étranglement dans la plupart des branches industrielles. Celles-ci subissent à la fois une baisse d' activité en volume et de vives tensions inflationnistes.

Le taux de croissance réel du PIB, qui était en moyenne de 4,4 % au cours de la période 1980-1985, et de 5,4 % en 1985 tombe à 0,6 % en 1986, puis devient négatif: -1,4 % en 1987 et -2,8 % en 1988.

La baisse d' activité en volume se traduit par un arrêt de l' embauche, des licenciements et une montée du taux de chômage, qui passe de 17 % en 1985 à 22 % en 1988.

L' inflation, mesurée par l' indice officiel des prix à la consommation, atteint en moyenne 8,5 % au cours de la période 1986-1988. L' inflation réelle est beaucoup plus élevée.

Du fait de la baisse des revenus et de l' accélération de l' inflation, la consommation réelle totale des ménages stagne en 1986, puis baisse de 6,3 % en 1987 et de 2,1 % en 1988. La baisse de la consommation réelle par tête atteint près de 20 % en trois ans.

3.4 LA SITUATION ECONOMIQUE EN 1989

La situation économique en 1989 a été dominée, d' une part, par une amélioration considérable de l' environnement externe de l' Algérie et, d' autre part, par les premiers effets du programme d' assainissement.

3.4.1 Balance des Biens et Services

Les principaux facteurs exogènes du redressement de l' économie algérienne ont été les suivants:

- La hausse des prix du pétrole, qui est remonté d'une valeur de 16 dollars/baril en 1988 à près de 18 dollars en 1989, à un niveau cependant légèrement inférieur à celui atteint en 1987.
- En moyenne annuelle, le dollar s' est légèrement apprécié par rapport aux autres monnaies, dans lesquelles les importations algériennes sont principalement libellées.

- La dépréciation moyenne du dinar par rapport au dollar a été de 28,5 % : le taux de change est passé de 1 $ = 5,93 dinars en 1988 à 7,62 dinars en 1989.

- La croissance du volume des exportations algériennes d' hydrocarbures a été de 8,4 %.

L' effet net des deux premiers facteurs a été une augmentation de la valeur des exportations d' hydrocarbures libellée en dollars de 20,2 %.

Convertie en dinars et compte tenu de la dévalorisation du dinar, la valeur des exportations d' hydrocarbures a donc augmenté de 54,5 %, ce qui recouvre une hausse de 41,9 % du prix en dinar des hydrocarbures.

- En moyenne, les prix à l' importation exprimés en dinars ont augmenté de 39,4%, ce qui reflète une augmentation des prix en dollars de 8,5 % (imputable principalement à l' augmentation des prix des biens alimentaires importés).

Les termes de l' échange pour les marchandises se sont donc très légèrement améliorés en 1989, après leur forte détérioration de 1988 (+0,6 % en 1989 contre -22 % en 1988).

Alors qu' en 1988, le volume des importations de biens et de services s' était contracté de 6,7 %, il a augmenté de 7,4 % en 1989.

Cette augmentation en volume des importations de biens et de services recouvre en fait une baisse de 26,9 % du volume des importations de service et un accroissement de 13,5 % de celui des importations de biens.

Une analyse plus fine de la croissance des importations en volume montre que la croissance a porté surtout sur les biens alimentaires (20,1 %) et les biens de consommation industrielle (21,9 %), et dans une moindre mesure les biens intermédiaires (12,6 %) et les biens d' équipements (6,5 %).

Ainsi, le redressement des recettes pétrolières a essentiellement servi à une reprise des importations de biens alimentaires et de biens de consommation industrielle, dont la pénurie obérait le fonctionnement de l' appareil de production en 1988.

La baisse du dinar a eu l' effet mécanique d' augmenter la valeur des flux des exportations et des importations en dinars, et donc la part apparente du commerce extérieur dans le PIB.

L' analyse de la balance des biens et des services fait apparaître les tendances suivantes:

- une très légère détérioration de l' excédent de la balance commerciale, qui passe de 1,6 milliards de dinars en 1988 à 0,8 milliards de dinars en 1989;

- une réduction du déficit des services, qui passe de 4,0 à 2,6 milliards de dinars;

- soit une légère réduction du déficit total de la balance des biens et de services, qui passe de 2,3 à 1,8 milliards de dollars et est, somme toute, minime.

- le taux de couverture des importations est en effet de 97,6 % en 1989 contre 95,5 % en 1988.

3.4.2 Balance des Paiements

Le problème de la balance des paiements en 1989 provient exclusivement de l' importance du service de la dette, qui passe de 38,7 milliards de dinars en 1988 à 56,8 milliards en 1989, soit 76 % des recettes totales d' exportations de biens et de services.

Sur les 56,8 milliards du service de la dette, 41,8 milliards de dinars correspondent à un remboursement de principal et 15,0 milliards à des intérêts.

Quant' au ratio de l' encours de la dette rapporté au P.I.B., il s'est détérioré pour passer de 42 % en 1988 à 49 % en 1989: La dette extérieure représente la moitié du PIB annuel et 2,4 années d' exportations!

Cependant, le problème du service de la dette provient moins de l' ampleur de l' encours, que de la structure de la dette.

3.4.3 Croissance

Cette amélioration de l' environnement économique a permis une reprise de la croissance économique réelle à un taux de croissance du PIB de 2,8 % en 1989.

- Du côté de la demande finale, on constate:
  - -- Une forte croissance en volume de 8,9 % des exportations, largement supérieure au taux de croissance de 5,2 % des importations.
  - -- Une accélération des dépenses de consommation des administrations publiques en croissance de 3,4 %, en liaison avec le redressement des recettes fiscales.
  - -- Une croissance de 4,6 % de la consommation des ménages, liée au redressement des revenus réels, au ralentissement de l' inflation et à une baisse du taux d' épargne des ménages, et suffisante pour engendrer une croissance de la consommation réelle par tête.
  - -- Une légère baisse de 0,6 % de la formation brute de capital, après quatre ans de baisse.
- Du coté de l' offre, et en termes de croissance réelle de la valeur ajoutée par secteur, on constate:
  - -- Une croissance de 3,2% de la branche des hydrocarbures.
  - -- Une croissance de 12,5 % de l' agriculture, en raison de récoltes particulièrement bonnes après une année exceptionnellement mauvaise.
  - -- Une baisse de 2,7 % de l' industrie, qui confirme la persistance de goûlets d' étranglement.
  - -- Une baisse de 2,0 % du secteur du BTPH, due à la fois à la baisse des investissements et à la persistance de problèmes d' approvisionnements en matériaux de construction.
  - -- Une reprise de 4,1 % du secteur des Transports, du Commerce et des Services.

3.4.4 L' Inflation

Tous les indices de prix, même s'ils sont très imparfaits du fait de l' importance de l'économie parallèle, concordent à montrer une accélération de l' inflation en 1990.

- Indice officiel des prix à la consommation

  L' indice des prix à la consommation est un indicateur très imparfait de l' évolution des prix à la consommation:

  -- Il s' agit d'un indice de Laspeyres, dont les coefficients de pondération fixer reflètent la composition de la consommation des ménages en 1979-1980. Ce panier de consommation est devenu partiellement obsolète.

  -- Seuls les prix officiels déclarés et affichés des biens et services retenus dans l' indice sont pris en considération.

  -- Dans une économie de pénurie et ou de plus les prix sont strictement administrés, certaines denrées ne sont pas disponibles en quantité suffisante aux prix administrés. En revanche, il est possible de les acheter ou d' acheter des produits substituts à des prix beaucoup plus élevés sur le marché parallèle.

  Indice des Prix à la Consommation (Base 100 en 1980)

	Moyenne Annuelle	Taux	Décembre	Taux Déc/Déc
1986	142,2	151,5		
1987	152,8	7,5 %	156,3	3,2 %
1988	161,8	5,9 %	169,8	8,6 %
1989	176,9	9,3 %	188,0	10,7 %

En moyenne annuelle, le taux d' augmentation des prix à la consommation a donc été de 9,3 % en 1989 contre 5,9 % en 1988.

L' évolution de décembre 1988 à décembre 1989 indique une augmentation moyenne de 10,7 %.

  -- La hausse des prix a été particulièrement forte pour le logement et les charges locatives (17,0 %), l' habillement (16,9 %), et les dépenses d' éducation, de culture et de loisirs (14,2 %).

  -- L' inflation s' est fortement accélérée au cours de quatrième trimestre 1989.

- Déflateur de la Consommation des Ménages.

  L' indice implicite des prix déflateur de la Consommation des Ménages est beaucoup plus représentatif de la réalité et fait apparaître une augmentation de 13,2 % en 1989 (contre 9,3 % pour l'indice officiel des prix à la consommation).

- Déflateur du PIB

  L' indice déflateur du Produit Intérieur Brut, qui est censé être la meilleure mesure du taux d' inflation au niveau de l' ensemble

de l' économie, a accusé une hausse de 14,6 % en 1989, selon les chiffres du Conseil National de la Planification.

4. LES REFORMES ECONOMIQUES EN COURS

4.1. LES PROGRAMMES D' AJUSTEMENT STRUCTUREL

Depuis la crise de 1986, le Gouvernement Algérien met en place un vaste programme de réformes économiques. Il dispose en outre depuis 1989 du ferme appui du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale, ainsi que de plusieurs organismes nationaux de coopération économiques.

La rechute du prix du pétrole en 1988, qui a eu pour effet de réduire encore de 14% les recttes pétrolières, a exercé de très fortes pressions sur la Balance des Paiements algérienne et sur la capacité de l' Algérie à assurer le service de sa dette extérieure.

Plutôt que de demander au Fonds Monétaire International (F.M.I.) un ré-échelonnement de sa dette extérieure, les autorités algériennes, soucieuses de garder intacte la réputation de bon payeur de ce pays, ont préféré négocier avec le F.M.I. un accord, d' autant qu' un tel accord constituait par ailleurs un préalable à l' obtention de prêts d'ajustement structurel de la Banque Mondiale.

4.1.1 Accords avec le Fonds Monétaire International

Membre du Fonds Monétaire International depuis 1963, l' Algérie dispose d' un quota de 623.1 millions de SDR. Ce n' est cependant que depuis 1988, que l' Algérie a tiré pleinement partie de son quota.

- L' Accord Stand-By de 1989

  L' Accord Stand-By, signé en mai 1989, entre le Fonds Monétaire International et le Gouvernement Algérien porte sur une première tranche de 155,7 millions de DTS (Droits de Tirage Spéciaux), soit 195 millions de dollars (USD).

  Les Autorités du Fonds Monétaire ont estimé que le Gouvernement Algérien, qui avait de sa propre initiative lançé dès 1986 un vaste programmes de réformes, était suffisamment motivé pour ne pas lui imposer de contraintes exagéremment restrictives.

- Mécanisme de Financement Compensatoire.

  Dans le même temps, l' Algérie a également bénéficié du mécanisme de financement compensatoire (Compensatory & Contingency Financing Facility) à hauteur d' un montant de 315,2 millions de DTS (Droits de Tirage Spéciaux), soit 396 millions de dollars USD, dispositif prévu par le F.M.I. pour venir en aide aux pays confrontés à des difficultés conjoncturelles de balance de paiements.

  Conjointement, ces deux opérations ont eu pour effet de porter les avoirs en dinars du Fonds de 100 % à 175,6 % du montant du quota de l' Algérie.

4.1.2 Prêts d' Ajustement Structurel de la Banque Mondiale

- Prêt de Soutien à la Réforme Economique

En septembre 1989, la Banque Mondiale approuvait par ailleurs un prêt de soutien à la réforme économique (Economic Reform Support Loan) d' un montant de 300 millions de dollars, comportant deux tranches de paiement égales, la première en octobre 1989 et la seconde en juin 1990, sous réserve du respect des conditions d' octoi du prêt.

Ce prêt de soutien est remboursable sur 15 ans, avec délai de grâçe de 5 ans, à un taux d' intérêt variable, suivant les modalités habituelles de la Banque Mondiale.

L' objectif général de ce prêt est de faciliter la mise en oeuvre d' un vaste programme de réformes économiques, visant à restaurer les équilibres fondamentaux de l' Economie Algérienne et de faciliter sa transition d' une économie à planification centralisée à une économie décentralisée s' appuyant ur les mécanismes de régulation du marché.

Les principaux objectifs spécifiques de ce vaste programme de réformes économiques sont les suivants:

- Réduction des Déséquilibres Macro-économiques, par la mise en oeuvre conjointe:

  -- d' une politique monétaire restrictive, visant à rétablir des taux d' intérêt réels positifs, à éponger les excédents de liquidité, à juguler les pressions inflationnistes dans un contexte de libéralisation de la politique des prix et, enfin, à assouplir la structure des taux d'intérêt;

  -- d' une politique budgétaire rigoureuse, caractérisée par uneréduction des dépenses budgétaires et, notamment l' élimination progressive des subventions du Trésor aux entreprises publiques;

  -- d' une politique fiscale réformatrice, visant d' une part à l' accroissement des recettes fiscales, grâçe à un élargissement de l' assiette des impôts et, d' autre part, à une simplification de la fiscalité;

  -- d' une rationalisation de la gestion de la dette extérieure;

  -- d' une politique de libéralisation du Commerce Extérieur, comportant l' élimination sur trois ans de l' écart entre le taux de change officiel et le taux sur le marché parallèle, la diversification des exportations et l' abolition du monopole de l' Etat sur le Commerce Extérieur.

- Libéralisation de la Politique des Prix, tendant à rétablir progressivement la vérité des prix, afin que ceux-ci reflètent désormais les coûts de revient et d' opportunité.

- Réforme du Secteur Financier, afin que les banques et autres institutions financières (Caisse d' épargne, assurances, etc.) deviennent des agents économiques autonomes et responsables dans un environnemnt concurrentiel.

- Poursuite et Approfondissement de la Réforme des Entreprises Publiques, afin de les rendre autonomes et pleinement responsables de leur gestion et de décharger le Trésor Public des lourdes subventions d' équilibre.

- Réhabilitation du Secteur Privé, qui devra désormais être traité sur un pied d' égalité avec les entreprises publiques.

- Soutien de la Politique de Réforme Agraire.

- Lancement de Programmes de Réforme dans les domaines de la Politique Familiale, Sociale et de l' Environnement.

Financement de Projets Sectoriels

La Banque Mondiale a accepté d' accorder un prêt de 95 millions de dollars pour la réalisation d' un projet-pilote de restructuration industrielle. Celui-ci a pour objets, d' une part, de soutenir la restructuration de trois entreprises publiques, à savoir l' Entreprise Nationale d' Emballages Métalliques (EMB), l' Entreprise Nationale de Boulonnerie, Coutellerie et Robinetterie (BCR) et l' Entreprise Nationale de Produits Métalliques Utilitaires (PROMETAL) et, d' autre part, de renforcer les capacités de gestion et de consultation de l' Entreprise Nationale d' Organisation et d' Information (ENORI).

En septembre 1989, la Banque Mondiale a donné son accord sur l' octroi d' une ligne de crédit de 110 millions de dollars en faveur des entreprises privées du secteur agricole, destinée à faciliter le processus de transition des fermes collectives d' Etat aux coopératives agricoles.

Prêt d' Assistance Technique à la Réforme Economique

Plus récemment, la Banque Mondiale a décidé d' accorder un prêt d' assistance technique de 26 millions de dollars, destiné à soutenir le programme de réforme économique.

4.2 LES REFORMES MACROECONOMIQUES

4.2.1. La Réforme Monétaire et Bancaire

Voir texte rédigé par Nancy Northrop.

4.2.2. La Politique Budgétaire

Le déficit du Trésor, latent et pernicieux jusqu' en 1985, s' est révélé être un problème majeur depuis la crise de 1986. Ce déséquilibre massif, qui est la principale source des tensions inflationnistes, est actuellement en voie de résorption, grâce à l' amélioration de la conjoncture pétrolière et aux mesures d' assainissement mises en place par le Gouvernement dans le cadre de son programme de réformes économiques.

Le role du Trésor

Depuis 1971 et jusqu'en 1988, le Trésor joue un rôle central direct dans le financement des entreprises publiques et des banques et le rôle d' une gigantesque pompe aspirante-refoulante.

En effet, le financement des investissements des entreprises publiques, en fonction de critères autres que la rentabilité des entreprises, était automatiquement assuré dès lors que le projet avit été approuvé par le Plan.

Les entreprises publiques, structurellement déficitaires du fait de l' absence de contrainte budgétaire rigide, n' étaient pas en mesure de rembourser ces concours, bénéficiaient quasi-automatiquement d' un refinancement par des crédits bancaires à court-terme. Au cours du temps, les déficits cumulés ont engendré d' immenses découverts bancaires et des dettes inter-entreprises, qui furent à plusieurs reprises résorbées dans le cadre d' opérations exceptionnelles d' assainissement.

La monétisation accrue du déficit du Trésor et le refinancement monétaire des entreprises publiques ont pris des proportions démesurées et ont amplifié les déséquilibres macro-financiers, en induisant une croissance excessive des liquidités et, par là, des tensions inflationnistes.

La période 1980-1985

Au cours de la période 1980-1985, les recettes budgétaires de l' Etat ont augmenté à un taux moyen annuel de 11,8 %, qui reflétait la croissance des recttes de la fiscalité pétrolière. En revanche, les dépenses budgétaires évoluaient à un rythme beaucoup plus rapide de 16,9 % par an. L' excédent budgétaire, qui atteignait 9,7 % du Produit National Brut en 1980, se réduisit pour atteindre 3,3 % du PNB en 1985.

En revanche, les interventions nettes du Trésor, qui représentent l' écart entre les prêts et avances du Trésor et leurs remboursements, n' ont cessé d' augmenter au point de surpasser l' excédent budgétaire, de sorte qu' en réalité, non seulement les opérations du Trésor étaient en déficit, mais encore le déficit global du Trésor était en croissance rapide et atteignait des niveaux élevés: 28,3 miiliards de dinars en 1985, soit près de 10 % du Produit National Brut.

La crise de 1986-1988

Le retournement brutal de la conjoncture, provoqué par la baisse du prix des hydrocarbures d' abord en 1986 puis en 1988, eut pour effet d' aggraver le déséquilibre du Trésor. Les recettes fiscales pétrolières tombèrent de 46,8 milliards de dinars en 1985 à 21,4 milliards en 1986, 20,5 milliards en 1987 et 24,0 milliards en 1988. Malgré des mesures draconiennes pour augmenter les recettes fiscales hors hydrocarbures et comprimer les dépenses budgétaires, l' excédent budgétaire de 9,6 milliards de dinars en 1985, se transforma brutalement en un déficit budgétaire de 12,9 milliards en 1986, de 10,8 en 1987 et de 23,7 milliards en 1988. Dans le même temps, les interventions nettes du Trésor restaient très lourdes: 22,3 milliards en 1986, 12,3 milliard en 1987 pour atteindre 23,7 milliards en 1988.

Au total, le déficit du Trésor passait de 28,3 milliards en 1985, à 35,2 milliards en 1986, pour retomber à 23,1 milliars en 1987 et atteindre le niveau record de 44,4 milliards en 1988, soit plus de 13 % du PNB (307 milliards).

Les Mesures budgétaires prises en 1989

La politique budgétaire mise en oeuvre depuis 1989, en liaison étroite avec la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International, s' assigne quatre objectifs principaux:

- élimination sur trois ans du déficit du Trésor;
- amélioration de la transparence budgétaire;
- désengagement du Trésor en tant qu' intermédiaire financier direct des entreprises;
- mise en oeuvre d' une réforme fiscale.

Aux termes de l' accord avec la Banque Mondiale, l' Algérie s'est en effet engagée à éliminer les concours directs du Trésor aux investissements des entreprises publiques, à l'exception du financement des programmes en cours et de subventions destinées à couvrir des bonifications de prêts pour la réalisation de certains projets d' intérêt stratégique.

Le redressement de 1989

L' année 1989 a marqué une étape importante vers le retour à l' équilibre budgétaire, grâçe à la fois à une bien meilleure conjoncture pétrolière et aux mesures de redressement prises par les autorités algériennes.

Ainsi les recettes bugétaires se sont accrues de 24,4 % par rapport à 1988 pour passer de 93,5 à 116,3 milliards de dinars. Cette amélioration est due principalement aux recettes fiscales pétrolières, dont la valeur en dinars est passée de 24,1 à 43,8 milliards de dinars, soit une augmentation de 81,7 %, en raison des effets conjugués de l' accroissement du volume des exportations d' hydrocarbures, de la hausse des prix du pétrole et autres hydrocarbures et de la forte dépréciation du dinar. Les recettes fiscales ordinaires (hors hydrocarbures) sont passées de 58,1 à 65,0 milliards de dinars, soit une croissance de 11,9 %, sensiblement inférieure à celle de 26,8 %, prévue dans la loi de finances de 1989. Quant' aux recettes non-fiscales, elles ont accusé une baisse de 33,1 %, passant ainsi de 11,3 à 7,5 milliards de dinars.

Globalement, les dépenses budgétaires, qui sont passées de 119,7 à 121,4 milliards de dollars, ont été bien contrôlées, puis qu'elles n' ont augmentées que de 2,2 % et en deçà des prévisions budgétaires. En fait, les dépenses de fonctionnement sont en dépassement de plus de 5 milliards de dinars, tandis que les objectifs de dépenses d' équipement n' ont éte réalisés qu' à hauteur de 90%.

Ainsi, le déficit budgétaire a pu être ramené de 26,7 à 6,1 milliards de dinars.

Parallèlement, les interventions nettes du Trésor, qui étaient de 20,7 milliards de dinars en 1988, sont tombées à 10,0 milliards de dinars. Cette forte réduction est imputable, d'unc part, à une baisse des prêts et avances du Trésor, qui sont passé de 28,9 milliards de dinars en 1988 à 20,5 milliards en 1989, et, d' autre part, à une augmentation des remboursements, qui sont passé de 7,2 à 10,5 milliards de dinars. Elle reflète les premiers effets de la politique de désengagement du Trésor en matière de financement direct des investissements des entreprises publiques et des banques, et les mesures mises en oeuvre pour améliorer le système de remboursement de prêts.

Au total, le déficit du Trésor a donc été réduit de 44,4 milliards de dinars en 1988 à 15,1 milliards en 1989.

Cette amélioration est d' autant plus sensible qu' elle s' accompagne d' une forte réduction du financement monétaire du Trésor, puisque le concours au Trésor de la Banque Centrale d' Algérie est tombé de 22,9 à 7,0 milliars de dinars de 1988 à 1989.

4.2.3 La Réforme Fiscale

En outre, le programme de réformes économiques prévoit une importante réforme de la fiscalité, dont les modalités sont actuellement à l' étude.

En effet, la fiscalité algérienne présente les nombreux inconvénients:

- d' être lourde, vétuste et extraordinairement compliquée. Héritier de la législation fiscale française de 1948, le système fiscal algérien s' est chaque année davantage alourdi, en incorporant les dispositions des lois de finances successives.

- d' être trop vulnérable aux fluctuations de la conjoncture pétrolière. Ainsi, les recettes de la fiscalité pétrolière sont tombées brusquement de 46,8 à 21,4 milliards de dinars entre 1985 et 1986. Malgré cette baisse considérable, la fiscalité pétrolière, qui représentait en 1985 plus de 45 % des recettes budgétaires de l' Etat, en représente encore 37,7 % en 1989.

- de ne pas comporter de mécanisme auto-correctif vis-à-vis de l'inflation.

- de n' être pas assez incitative.

D' ores et déjà, certaines mesures fiscales ont été prises dans le cadre de la Lois de Finances de 1989. Celle-ci comporte notamment une baisse du taux d' imposition sur les bénéfices des sociétés, qui passe de 55 % à 50 %; la possibilité de consolider au niveau d' une société les résultats des filiales; l' introduction de formules d' amortissement fiscal plus souples et plus incitatives (amortissement accéléré).

Les projets de réforme actuellement à l' étude viseront à répondre à plusieurs objectifs:

- simplification de la législation fiscale;

- élargissement de l' assiette des impôts;

- réduction du déficit budgétaire;

- récupération des rentes spéculatives;

A court-terme, le principal projet est la refonte complète de la fiscalité indirecte avec l' institution d' une Taxe sur la Valeur Ajoutée, destinée à remplacer de nombreux impôts et taxes indirects. Une réforme des mécanismes de prélèvement de la Sécurité Sociale est également prévue.

Outre la réforme fiscale stricto sensu, d' importantes mesures sont prévues pour réorganiser et moderniser l' administration fiscale algérienne, dans le cadre d' un projet d' assistance technique de la Banque Mondiale.

4.2.4. La Politique de Change

Depuis plusieurs années, le taux de change officiel du dinar, monnaie non-convertible, était déterminé de manière discrétionnaire par la Banque Centrale de l' Algérie en fonction de l' évolution d' un panier de monnaies. Les coefficients de pondération de ce panier sont représentatifs de l' importance relative des différentes monnaies dans lesquelles les échanges extérieurs de l' Algérie sont effectués.

Les exportations (principalement des hydrocarbures) sont principalement libellées en dollars. En revanche, les importations sont principalement libellées en monnaies européennes (du système E.M.S.) et en yens.

Du fait de l' existence de nombreuses restrictions aux échanges de biens et de services et de la situation de pénurie de devises actuelles, un marché parallèle du dinar s' est développé. Le taux du dinar sur le marché parallèle varie considérablement en fonction de la conjoncture et incorpore une prime de risque importante. Il était au début de mai 1990 de 7 fois inférieur au taux officiel! Il est clair en tous cas que le dinar est surévalué dans des proportions considérables.

Dans le cadre des réformes économiques prises, l' Algérie s' est engagée auprès du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale à résorber,

progressivement et sur une période de trois ans, l' écart entre entre le taux officiel du dinar et son taux parallèle. Entre décembre 1986 et décembre 1988, le dinar s'est déjà déprécié de 30 % en termes réels.

A cet effet, la Banque Centrale poursuit activement sa politique de glissement progressif du dinar. Dans le même temps, les autorités algériennes mettent en oeuvre des mesures directes de lutte contre la contrebande et le trafic des changes.

Cette dévalorisation du dinar aura pour principaux effets mécaniques d' augmenter les recettes fiscales pétrolières libellées en dinars, de rendre les exportations hors hydrocarbures plus compétitives et de renchérir le coût des produits importés.

A plus long terme et une fois l' équilibre rétabli, le gouvernement algérien sera en mesure de procéder à la convertibilité du dinar et à la libéralisation des échanges et des transferts de capitaux.

4.2.5. La Libéralisation du Commerce Extérieur

Depuis la loi de 1978 sur la Nationalisation du Commerce Extérieur, le commerce extérieur est l' apanage de l' Etat.

Dans le cadre du progamme de réformes économiques, le gouvernement met actuellement en oeuvre une politique de libéralisation, qui vise à promouvoir et diversifier les exportations et à assouplir le système de répartition de devises.

Diversification des Exportations

L' Algérie s' était donné à plusieurs reprises un objectif de diversification de ses exportations.

En même temps, l' Algérie limitait ses exportations de pétrole brut à 33 millions de tonnes, d' une part pour conserver ses ressources non-renouvelables et d' autre part pour satisfaire à ses engagements de quota auprès de l' O.P.E.P..

La politique de diversification a bien réussi à l'intérieur du secteur des hydrocarbures, l' Algérie exportant désormais des condensats, du gaz naturel (par gazoduc) et du gaz naturel liquéfié. L' Algérie vient notamment d' obtenir des contrats de vente de gaz naturel liquéfié en Turquie, en Grèce et en Yougoslavie. Elle compte poursuivre cette politique avec la mise en oeuvre d' un projet de gazoduc vers l' Espagne, via le Maroc.

Par ailleurs, la diversification des exportations s' est étendue à celle des services de transports maritimes de pétrole et de gaz liquéfiés, grâçe à la flotte importante de pétroliers et de méthaniers dont la C.N.A.M. s'est dotée.

Quant' à la politique de diversification des exportations en dehors des hydrocarbures ou des activités qui lui sont liées, elle s' était traduite par un échec en raison d' une part de la surévaluation du dinar, qui obère la compétitivité des produits algériens à l' exportation, et d' autre part du système de redistribution des devises, qui privait les exportateurs des devises qu' ils généraient. En effet, les exportations de biens hors hydrocarbures ne représentent que 2,5 % de la valeur totale des exportations de marchandises de l' Algérie.

Le succès de la relance des exportations hors hydrocarbures est donc lié à la dévalorisation progressive du dinar vers sa parité d' équilibre et à la réforme du système de redistribution des devises.

A plus long terme, il existe de vastes possibilités dans les domaines ou l' Algérie disposait autrefois d' un avantage comparatif (vins, agrumes, fruits et légumes, huile d' olive), phosphates, ainsi que pour les produits industriels à capacité excédentaire: engrais, produits chimiques, produits sidérurgiques.

La libéralisation des échanges entre les Pays du Maghreb, dont les structures économiques sont partiellement complémentaires, devrait apporter à l' Algérie de nouveaux débouchés, notamment en matière d'exportations d' énergie et de produits pétrochimiques, ainsi que des produits industriels lourds. Une certaine division internationale du travail entre ces pays devraient permettre notamment la réalisation d' un meilleur taux d' utilisation des capacités de production (sidérurgie, industrie automobile, etc.).

La Réforme du Système d' Allocations de Devises

Avant la récente réforme (Décret de septembre 1988 sur les budgets-devises), le système d' allocations de devises fonctionnait ainsi: Une première répartition de l' enveloppe globale de devises était faite entre les divers ministères (Autorisation Globale d' Importation ou A.G.I.). Le ministère de tutuelle répartissait alors les AGI entre les entreprises et par poste de la nomenclature des importations.

Afin de remédier en partie aux rigidités du système, le gouvernement a institué en 1987 le système dit des importations sans paiements, aux termes duquel les entreprises privées peuvent procéder à des importations en les financant elles-mêmes en s' approvisionnant en devises, soit sur le marché parallèle, soit auprès des Algériens résidant à l' étranger. Le succès de la formule a été foudroyant et les importations sans paiements représentent actuellement près de 10 % de la valeur totale des importations.

Par rapport au système antérieur d' allocation de devises, le nouveau système de budgets-devises représente un progrès considérable:

- Les entreprises publiques pourront désormais internaliser le fruit de leurs efforts à l' exportation, en conservant les devises;
- Il élimine certains gaspillages de ressources rares de devises, qui conduisaient certaines entreprises à une surconsommation de devises, tandis que d' autres en étaient sevrées.

A plus long-terme, le gouvernement algérien est décidé à poursuivre le processus de libéralisation du système de répartition des devises.

4.3. LES REFORMES MICROECONOMIQUES

4.3.1. La Réforme des Entreprises Publiques

Conformément au modèle de gestion socialiste à planification centralisée, les entreprises publiques, qui dominent largement l' essentiel de l' appareil de production industriel, étaient sous la tutuelle rigoureuse de l' Etat et ne disposaient d' aucune autonomie réelle.

La Loi promulguée en janvier 1988 sur la réforme des entreprises publiques, vise à rendre à celles-ci leur véritable autonomie.

Le Système de Gestion Economique Socialiste (avant la réforme)

Avant la réforme de 1988, et dans le cadre de la politique de Gestion Economique Socialiste, les entreprises publiques n' avaient d' entreprises que le nom et étaient soumises à un mode de gestion externe de type administratif.

D' une part, elles se voient assigner de multiples fonctions, tant économiques que sociales. Sur le plan économique, l' entreprise nationale produit, distribue, importe (en tant que délégataire du monopôle de l' Etat sur les importations). En outre, elle exerce toutes sortes de fonctions sociales: formation du personnel, prise en charge des besoins médico-sociaux de ses employés et de leurs familles, réalisation de logements, financement d' activités récréatives ou sociales diverses.

D' autre part, les sociétés publiques nationales sont soumises à toutes sortes de contraintes et d' injonctions administratives directes, frappant la quasi-totalité de leurs activités:

- Par définition même, les entreprises publiques nationales appartiennent à l' Etat et n' ont donc pas le contrôle de leur capital.

- Les entreprises publiques nationales sont des entités juridiques, soumises à l' Etat, qui exerce son contrôle de manière polycentrique, à travers ses nombreuses administrations, ayant chacune compétence sur différents aspects de la gestion des entreprises:

  -- En premier lieu, l' entreprise est soumise à une autorité de tutuelle, qui dispose en principe de tous pouvoirs d' orientation et de contrôle sur elle;

  -- Les administrations de l' Etat, autres que l' autorité de tutuelle (Finances, Plan, Commerce), exercent cependant des pouvoirs discrétionnaires sur l' entreprise dans les domaines de leur compétence.

Ainsi, dans le domaine de l'investissement, l' entreprise nationale doit, avant d' obtenir l' autorisation de réaliser un projet d'investissement, non seulement avoir le visa de son autorité de tutuelle, mais aussi avoir l' accord de l' organisme central de planification (qui peut le refuser) et négocier une convention de crédit avec la banque chez qui l' entreprise est domiciliée. En effet, du fait de la spécialisation sectorielle des banques et du système dit de la domiciliation, les sociétés se voient assigner une banque.

Dans le domaine de l'exploitation, l' administration des Finances (le Trésor), joue par l'intermédiaire de ses banques, un véritable rôle de tutuelle directe. Chargée de financer l' exploitation des entreprises, elle applique des critères sévères, pouvant aller jusqu' au blocage de leurs comptes!

Du fait de l' existence du contrôle des prix, la société nationale n' a pas de prise sur sa politique de prix.

De même, les salaires sont déterminés par une grille de salaires nationale.

Pour ce qui est des importations, la société nationale, détentrice d' une délégation du monopole de l' Etat, est censée être responsable de l' ensemble des importations de son secteur, dans le but de satisfaire à l' ensemble des besoins des unités de production nationales et des ménages. Elle

est cependant censée obtenir de nombreuses autorisations émanant de son autorité de tutuelle, d' une commission interministérielle, et du système bancaire.

Par ailleurs et sur le plan régional, l' entreprise se trouve soumise aux démembrements territoriaux de l' Etat (Willayates et communes).

En ce qui concerne son fonctionnement interne, la société, dans le cadre du système de Gestion Socialiste de l' Entreprise (G.S.E.), se voit cogérée avec les représentants de l' Assemblée des Travailleurs (AT), au sein du Conseil de Direction (C.D.) et de cinq commissions spécialisées.

Enfin, les entreprises publiques bénéficiaires doivent recéder leurs bénéfices au Trésor. Les entreprises déficitaires, beaucoup moins rares, étaient quasi-automatiquement et systématiquement renflouées par les banques ou le Trésor.

Les investissements des entreprises étaient effectuées essentiellement par le Trésor, sous forme de concours temporaires, censés être remboursables mais rarement remboursés dans la pratique, ou de concours définitifs (subventions).

Les conséquences de ce système

En l' absence de contrainte budgétaire rigide, les entreprises publiques, qui n' avaient pas d' incitation à mettre en place une gestion rigoureuse, ont progressivement accumulé d' immenses découverts bancaires, périodiquement couverts directement ou indirectement par le Trésor.

Globalement, ces subventions étaient financés par le déficit du Trésor et se traduisaient par une création nette de monnaie aux effets inflationnistes.

Les Réformes de 1982-83

Les dispositions prises dans le cadre des réformes de 1982 et 1983 consistèrent essentiellement, d' une part, à réorganiser les 60 plus grandes entreprises publiques nationales en les éclatant en 350 entreprises de taille plus réduite et ayant des activités plus homogénes, et, d' autre part à renflouer les entreprises ayant une valeur nette négative.

Mais cette réforme ne rendait pas leur autonomie aux entreprises, ni ne remettait en question leur situation de monopole dans leur branche d' activité.

Principales dispositions de la Réforme de 1988

En janvier 1988, une loi fondamentale fût promulguée dans le but de rendre aux entreprises publiques leur autonomie de gestion.

- Création des Fonds de Participation

La loi prévoit la création de huit Fonds de Participations, qui agissent comme agents fiduciaires de l' Etat (qui reste formellement seul propriétaire du capital des entreprises publiques) et qui sont chargés de gérer des portefeuilles d' actions émises par les entreprises publiques.

Un Fonds donné ne pourra contrôler plus de 40 % du capital social d' une entreprise donnée. A l'inverse, le capital d' une entreprise sera réparti entre plusieurs (trois ou quatre) fonds de participation. Dans le principe, les différents fonds de participation pourront être amenés progressivement à

se livrer concurrence et à s' échanger ou se revendre des actions. Les bénéfices de ces fonds devront cependant être reversés à l' Etat.

- 'Autonomisation' des Entreprises Publiques

La loi prévoit d' autoriser les entreprises ayant obtenu le statut d' Entreprise Publique Economique (EPE), c' est-à-dire leur autonomie, à négocier des accords de joint-venture avec des partenaires étrangers. L' octroi de ce statut est la responsabilité du Conseil National de la Planification.

Sont habilitées à obtenir ce statut, les entreprises publiques ayant un actif net positif et qui sont en mesure de financer leur propre capital.

Un Comité de Restructuration des Entreprises (le COREP), directement rattaché au Premier Ministre, est chargé de propositions de passage des entreprises publiques, ainsi que du suivi des opérations de restructuration.

Quant' aux entreprises en situation nette négative, elles peuvent être renflouées une fois pour toutes par un organisme intitulé Fonds de Restructuration. Ce Fonds sera alimenté, d' une part, par les surplus des entreprises bénéficiaires et, d' autre part et une fois pour toutes, par une contribution du Trésor. Des procédures d' audit nouvelles sur les projets de restructuration des entreprises sont mises en place avec l' assistance technique de la Banque Mondiale.

Désormais, les entreprises redeviennent maîtresses de leur trésorerie et de leur politique de prix, dans les limites de la législation sur le contrôle des prix.

Elles seront également libres de se restructurer, de procéder à des acquisitions ou fusions et de se dissoudre.

- Désengagement du Trésor

En outre, la loi prévoit un désengagement du Trésor en matière de financement direct des investissements des entreprises, sauf pour les opérations anciennes ayant fait l' objet d' un engagement antérieur. De plus, le Trésor n' est plus censé octroyer des subventions d' équilibre ex-post.

Le Trésor pourra cependant octroyer des subventions au titre de bonification d' intérêt, pour les entreprises ayant des projets jugés prioritaires.

- Relations avec les Banques

Les EPE ne sont plus astreintes à une domiciliation bancaire et sont désormais libres du choix de leur banque. Elles seront amenées à négocier librement avec leur banque les opérations de prêts, pour le financement de leurs investissements.

- Budget-Devises

Les Entreprises Publiques Economiques sont désormais dotées d' un budget-devises annuel, leur permettant à l' intérieur de l' enveloppe budgétaire allouée, de décider comme elles l'entendent de la répartition de leurs ressources de devises entre les différents postes et de leurs importations.

De plus, les surplus de devises peuvent être conservés par l' entreprise en vue de leur utilisation ultérieure.

En outre, la loi relative au Plan National pour l' année 1990 prévoit qu' à partir de 1990, les entreprises (hormis celles du secteur des hydrocarbures) titulaires d' un budget-devises seront désormais habilitées à fixer elles-mêmes leurs objectifs d' exportations, pourront ouvrir des comptes en devises et conserver la totalité des recettes en devises résultant du produit de leurs exportations.

De plus, les entreprises pourront bénéficier de crédits extérieurs pour le financement de leurs importations, mais devront en contrepartie prendre en charge le service de la dette correspondante.

Il est prévu que les dispositions de cette réforme des entreprises publiques nationales soient étendues aux entreprises publiques régionales.

4.3.2. La Réhabilitation du Secteur Privé

Depuis la vague de nationalisations de 1965, le rôle du secteur privé était strictement limité à des branches d' activité jugées non-stratégiques pour le processus de développement de l' Algérie. Le capital privé ne doit pas toucher aux 'noyaux d' activités capables d' assurer la production de biens à effets industrialisants'. Il était également exclu des activités réputées non productives et de celles relevant de la 'propriété privée exploiteuse'.

L' absence de délimitation claire du champ réservé au secteur privé dans l' industrie a conduit à une polarisation de l' investissement privé dans quelques branches à forte rentabilité, telles que l' agro-alimentaire et les textiles, ainsi que l' industrie des matériaux de construction. De plus, le secteur privé joue un role important dans le secteur du Bâtiment, Travaux Publics et Hydraulique (BTPH).

Le contrôle de l' Etat sur le secteur privé.

L' Etat exerce son contrôle sur le secteur privé par le biais du contrôle à l' entrée sur le marché (délimitation du champ d' activité et procédures d' agrément), du monopole du commerce extérieur, de la fiscalité et de la législation du travail et des prix.

Contrôle à l' entrée

Ce n'est qu' en 1982 (loi 82-11), que le champ d' intervention du secteur privé a été clairement délimité:

- activités de prestation de services de maintenance et de réparation;
- petite et moyenne industrie complémentaire (valorisation de produits agricoles) ou en aval de la production du secteur socialiste (produits destinés à la consommation finale);
- la pêche, la sous-traitance, le bâtiment et les travaux publics, le tourisme, l' hôtellerie et les services qui lui sont liés, le transport terrestre (routier) de voyageurs et de marchandises.

Contrôle sur le commerce extérieur

Par ailleurs, le secteur privé avait par rapport au secteur des entreprises publiques (qui jouissaient d'une priorité) un sérieux handicap en ce qui concerne l' accès aux devises et aux importations (approvisionnements et biens d' équipements), ainsi que l' accès aux matières premières, biens de consommation intermédiaires d' origine nationale.

Jusqu' en 1977, le secteur privé industriel disposait de larges possibilités d' approvisionnement auprès de fournisseurs nationaux ou étrangers de son choix.

L' adoption de la loi 78-02 du 11 février 1978, relative au monopole de l' Etat sur le commerce extérieur et la mise en oeuvre du contingentement des produits libres à l' importation eurent pour effet, d' une part, d' éliminer toutes les activités privées liées au commerce extérieur et, d' autre part, de restreindre l' accès aux importations et aux devises. En 1981-82, près de 25 % des petites entreprises privées industrielles durent cesser leurs activités, en raison essentiellement de ruptures d' approvisionnements en consommations intermédiaires, désormais importées exclusivement par les monopoles.

En ce qui concerne l' accès aux devises, les entreprises privées devaient passer par les entreprises nationales de leur secteur et, n' étant pas prioritaires, étaient systématiquement pénalisées.

En 1983, le Gouvernement adopta des mesures pour permettre aux entreprises privées d' améliorer leur accès aux importations. Ainsi, la loi 83-10, portant loi de finances complémentaire pour 1983, prévoit l' importation sans paiement (I.S.P.) de biens d' équipements neufs de valeur inférieure à 100.000 DA, sans formalités de commerce extérieur et de changes pour les nationaux.

Contrôle de la fiscalité

En matière de fiscalité, le secteur privé est soumis à un impôt sur les bénéfices, dont le taux varie de 20 à 25 % pour les entreprises individuelles et est de 60 % pour les sociétés, et à une taxe sur le chiffre d' affaires de 2,5 %.

La loi de 1982 sur les investissements privés et les lois de finances de 1983, 1984 et 1985, prévoient des exemptions fiscale pour les investissements productifs des entreprises privées.

Contrôle sur les prix et salaires

La législation sur le contrôle des prix, la législation du travail et l' existence de grilles de salaires limitaient, au moins théoriquement, ses capacités de gestion.

Accès au crédit

Le montant des investissements des privés était limité à 12 millions de dinars pour les entreprises individuelles et à 35 millions de dinars pour les sociétés.

De plus, le crédit bancaire disponible pour le financement de projet d' investissements ne devait pas dépasser 30 % de la valeur de l' investissement.

Autres handicaps

De plus, l' entreprise privée devait faire face en amont à des monopoles et souvent en aval à des monopsones, ce qui réduisait considérablement son pouvoir réel de négociation.

Pourtant, et contrairement au secteur des entreprises publiques, le secteur privé était pour sa part soumis à une contrainte budgétaire rigide, ainsi qu' à la concurrence.

Ces rigidités et ces contraintes ont pour effet d' entraîner des phénomènes de ruptures de stock, des comportements de surstockage, une faible

utilisation des capacités de production, et la nécessité de conserver de fortes liquidités. De plus, dans ce contexte de pénurie, les entreprises privées en sont parfois réduites à s' approvisionner sur des marchés parallèles.

La place du secteur privé

Malgré tous ces handicaps, le secteur privé a connu un développement important: l' indice de la production industrielle du secteur privé a atteint 140,7 en 1983 (base 100 en 1974).

Ainsi en 1982, on dénombrait quelques 5.000 entreprises privées industrielles et quelques 7.000 entreprises de BTP.
Le rythme moyen de création annuelles a été de 600 entreprises par an entre 1962 et 1982.

En termes de valeur ajoutée, le secteur privé représente un tiers de la production intérieure totale du pays. Il représente également un tiers de la valeur ajoutée de l' industrie (hors hydrocarbures), et un tiers de la branche BTPH.

Malgré des investissements très faibles, l' industrie privée a généré un nombre d' emplois très élevé.

Les récentes dispositions en faveur du secteur privé

Plusieurs mesures ont été prises ou annoncées par le gouvernement en faveur du secteur privé:

- Depuis 1988, les banques ne sont plus censées discriminer entre les entreprises publiques et privées.

Le plafond sur le montant des investissements des entreprises privées a été aboli.

- A partir de 1990, l' importation des produits destinés au secteur privé sera effectuée par plusieurs organismes spécialisés par secteur d' activité.

- Depuis 1988, la responsabilité de la gestion des devises pour le secteur privé a été confiée à la Chambre de Commerce Nationale. En 1989, un montant de 6 milliards de dinars en devises étrangères a été alloué aux entreprises privées, contre 1 milliard seulement en 1988. A partir de 1991, la Chambre Nationale de Commerce sera chargée de gérer l' accès aux devises de l' ensemble des petites entreprises, qu' elles soient publiques ou privées.

L' accès aux devises reste néanmoins toujours réservé aux secteurs prioritaires.

En outre, le gouvernement encourage désormais les entreprises publiques à développer leur sous-traitance aux entreprises privées.

4.3.3. La Réforme des Prix

Jusqu' à une date récente, l'essentiel des produits disponibles sur le marché algérien étaient censés s' échanger sur la base de prix administrés par le Gouvernement, selon le modèle classique de la planication centraliste, en vigueur dans les Pays de l'Est.

Cependant, ce système de contrôle des prix a fait l' objet de plusieurs assouplissements, remaniant les procédures de contrôle des prix, sans en remettre en cause les principes.

Sur période longue et en raison notamment des restrictions sur les importations induites par la crise de 1986, ce système trop rigide a généré d' importantes distorsions de prix, qui ont pour triple effet de retirer au système de prix son rôle traditionnel de révélateur de déséquilibres entre l' offre et la demande, de grever les charges du Trésor à des niveaux jugés désormais insupportables et d' alimenter le secteur informel.

La nouvelle Réforme des Prix de 1989/90, en revanche, s' intègre dans une politique à moyen-terme de libéralisation graduelle des prix et de suppression des subventions, dans l' esprit des réformes économiques en cours, visant à libérer les forces du marché.

Le Système de Prix antérieur à 1980

Jusqu'en 1980, le système de prix en vigueur était un système de prix fortement administrés, où toute liberté des prix était théoriquement bannie.

Selon l' optique de planification centralisée prévalant à l' époque, cette politique de prix était censée protéger la production des industries naissantes de la concurrence internationale et favoriser l' essor des activités de substitution aux importations. Par ailleurs, ce contrôle des prix répondait à des objectifs sociaux de mettre à la disposition de la population à des prix très bas les biens de consommation de base.

Ce système de contrôle strict des prix était articulé autour de quatre régimes de prix distincts appliqués à différentes catégories de biens et de services:

- Le Régime des Prix Fixés centralement.

Ce régime concernait les produits réputés stratégiques, c' est-à-dire en pratique les denrées de base, essentiellement alimentaires, tels que la farine, les semoules, le pain, l' huile, le sucre, etc.

- Le Régime des Prix Stabilisés.

Ce régime concernait des demi-produits et des produits de consommation intermédiaires: ciment, matériaux de construction, produits sidérurgiques et métallurgiques, etc., dont les prix étaient stabilisés.

- Le Régime des Prix Spéciaux.

Il s' agissait de produits et matériels destinés principalement à l' agriculture, dont les prix étaient maintenus à des niveaux artificiellement bas dans le but de promouvoir la modernisation de l' agriculture.

- Régimes de Prix Contrôlés.

Ce régime s' appliquait à tous les autres produits et comportait soit des procédures d' homologation, voire une tarification.

Le Système des Prix en vigueur de 1980 à 1989

Le second système de prix fût introduit au cours de la période 1980-1982, dans le cadre des réformes économiques mises en oeuvre au cours du Plan Quinquennal 1980-1984.

Cette réforme visait à introduire une certaine souplesse dans le mécanisme de détermination des prix et à corriger certaines distorsions de prix jugées désormais insupportables.

On ne distingue désormais plus que deux régimes de prix:

- Le Régime des Prix Fixés centralement.

Ce régime s' appliquait d' une part aux produits et services stratégiques, censés avoir une incidence directe sur le fonctionnement de l' outil de production, et, d' autre part, aux produits et services de large consommation courante, affectant le pouvoir d' achat de la population et, en particulier, de ses couches les plus défavorisées.

L' ordonnance No 82-01 du 6 Mars 1982 institue un système de compensation: le produit des taxes ou surtaxes appliquées aux produits de première nécessité (importés ou produits localement) est réaffecté au soutien des prix d' autres produits stratégiques, évitant ainsi de grêver les coûts de production et de diminuer le pouvoir d' achat des ménages.

- Le Régime des Prix Surveillés.

Ce régime s'applique à tous les autres produits.

La répartition des biens et services entre ces deux régimes de prix est effectuée par l' administration centrale. Au stade de la production, la détermination des prix s'effectue sur la base d' analyses détaillées des plans de production des différents opérateurs économiques, notamment les entreprises nationales, en fonction des objectifs et des priorités du Plan et des évolutions constatées et prévues des prix des intrants exogènes, des coûts de production et de la productivité des facteurs. Pour les biens et services au stade de la distribution, ce sont les marges commerciales qui font l'objet d' une décision administrative.

Le système des prix est donc moins rigide et susceptible de révisions péridioques, sur la base de modifications de coûts induites par des facteurs exogènes ou de changements structurels constatés par le planificateur.

En outre, le pouvoir central se réserve le droit d' agir sur les importations afin de peser sur les prix des produits locaux.

La Réforme des Prix de 1989-1990

- Politique Micro-économique

La Loi du 5 Juillet 1989, complétée par une série de décrets d' application en mars 1990, prévoit une libéralisation partielle et progressive des prix.

La loi prévoit prévoit en effet trois catégories de prix:

- Produits à prix garantis à la production et fixés par décret:

Il s' agit surtout de denrées alimentaires de base au stade de la production agricole, qui font l' objet de suventions de garantie: céréales, légumes, lait, semences, etc.

- Produits à prix plafonnés.

Il s' agit des produits ou services, dont le prix est soumis à un plancher et à un plafond fixés par l' Administration.

Il s' agit des produits de base dits stratégiques ou de biens de consommation jugés essentiels.

En pratique, les produits et services inclus dans cette liste couvrent notamment:

-- Les denrées alimentaires de base telles que les céréales, semoules et farines, couscous et légumes secs;

-- Les graines et semences;

-- Les engrais;

-- Les carburants et combustibles;

-- L' électricité et le gaz naturel;

-- Les mécanismes de calcul des loyers.

- Produits à marge plafonnée, comportant une marge admissible au dessus des coûts de production. Les taux de marge doivent être compris dans les fourchettes suivantes, variant selon le stade de production ou de distribution:

  Production: 10-20 %
  Distribution de gros: 10-30 %
  Distribution de détail: 15-60 %

Outre les produits de consommation courants (non de luxe), cette liste comprend de nombreux produits industriels intermédiaires, notamment la plupart des matériaux de construction de base: produits sidérurgiques, ciments, produits rouges, verres creux, plâtre et chaux, bois et placages, peintures et vernis, articles de robinetterie, appareils électro-ménagers, ainsi que le matériel de travaux publics, véhicules automobiles et matériel informatique.

- Produits à prix libres: Ces produits sont néanmoins soumis à une procédure de dépot de prix, afin de permettre à l' Administration d'organiser efficacement le suivi et le contrôle de la formation des prix.

Initialement, 30 produits seulement figureront dans la liste des produits à prix contrôlés. Il est en outre prévus de faire passer progressivement certains produits d'une catégorie à l'autre.

Parallèlement, l' Administration se propose de mettre en place un dispositif informationnel permettant d'assurer un meilleur suivi de l' évolution des prix et des marchés. Par ailleurs, elle renforce son dispositif de repression des fraudes.

- Politique Macro-économique.

Sur le plan macro-économique, cette libéralisation du système de contrôle des prix s' accompagne de diverses mesures, dévalorisation progressive du dinar (fortement surévalué), politique monétaire restrictive visant à juguler les pressions inflationnistes et à induire une forte augmentation des taux d' intérêt nominaux afin de rendre les taux d' intérêt réels positifs.

Parallèlement, la part du budget de l' Etat consacrée aux subventions de soutien des prix ne cesse de baisser depuis 1983 (3,9 milliards de DA), pour atteindre 2 milliards en 1985.

Comme on le voit, l' Administration agit avec une extrême prudence. Elle garde en effet à l' esprit, d'une part, les risques de dérapage inflationniste, très réels dans une économie de pénurie caractérisée par une inflation réprimée et des excès de liquidités oisives, et, d'autre part, le seuil de tolérance d' une population, qui a longtemps accepté de lourds sacrifices, mais qui exprime désormais de plus en plus librement et ouvertement ses doléances.

En ce qui concerne le secteur du logement, force est de constater que les autorités n' ont pas encore pris les mesures de libéralisation des loyers compatibles avec le retour de l' équilibre sur ce marché.

Pour ce qui est des matériaux de construction et des équipements utilisés dans le secteur du bâtiment, la plupart des prix des intrants d' origine nationale et des produits et équipements importés sont sous le régime des marges plafonnées.

L' existence d' énormes distorsions de prix entre les prix officiels et les prix réellement pratiqués sur les marchés parallèles révèlent l' ampleur du phénomène d' inflation réprimée.

Le contingentement des importations, le taux élévé de protection tarifaire, le caractère monopolistique de la plupart des secteurs de l' industrie et l' absence de concurrence rendent particulièrement délicate cette opération de libéralisation des prix.

Le glissement progressif à la baisse du taux de change réel du dinar (de l' ordre de 30% entre décembre 1986 et décembre 1988) a continué en 1989 et devra continuer au cours des années 1990-92. Il ne manquera pas d'exercer des effets mécaniques directs sur les prix à l' importation libellés en dinars.

De même, l' augmentation importante des taux d' intérêt nécessaire pour rendre positifs les taux d' intérêt réels dans le climat inflationniste actuel, ainsi que l' élimination des subventions d' équilibre des entreprises auront pour effet d' augmenter les coûts de production et devront être répercutés au niveau des prix à la production.

5. PERSPECTIVES A COURT ET MOYEN TERME

L' objet de chapître est de présenter et d' évaluer les perspectives de l' économie algérienne pour l' année 1990, telles qu' elles apparaissent dans le Plan National pour 1990, et les perspectives à moyen terme à l' horizon 1994.

Les perspectives à court-terme sous-jacentes aux travaux d' élaboration du Plan National pour 1990 ont été élaborées en étroite coordination avec le Fonds Monétaire et la Banque Mondiale et sont basées sur les mêmes hypothèses quant' à l' évolution des principales variables exogènes.

5.1. HYPOTHESES

Les principales hypothèses portent sur l' évolution du marché des hydrocarbures. Dans un contexte économique international favorable, caractérisé par une croissance encore forte des économies européennes, le Conseil National du Plan table sur:

- Un accroissement en volume de 2,1 % en 1990 et également de 2,1 % par an en moyenne sur la période 1990-1994 de ses exportations d' hydrocarbures.

Les augmentations annuelles des exportations en volume seraient:

- de 0,5 à 0,8 millions de tonnes pour le pétrole brut et les produits raffinés;
- de 0,2 à 0,5 millions de tonnes pour le condensat;
- 1 million de tonne de GPL à partir de 1992;
- 0,6 milliards de mètres cubes de gaz naturel;
- 4 milliards de mètres cubes de GNL à partir de 1992.

Ceci semble raisonnable, même dans l' hypothèse d' un ralentissement de l' activité économique en Europe, compte tenu des nouveaux contrats à long-terme engrangés par l' Algérie pour les ventes de gaz naturel à la Grèce, la Turquie et la Yougoslavie.

- Une augmentation graduelle et régulière du prix mondial moyen du pétrole brut, qui passerait de 17,18 $/baril en 1989 à 17,65 $/baril en 1994 (soit une augmentation des prix de 2,8% en 1990 et de l'ordre de 3,9 % en moyenne annuelle sur 1990-1994, selon les hypothèses du FMI).

Le prix du pétrole brut algérien suit une évolution similaire, à un niveau légèrement plus élevé: 18 $/baril en 1990 et 21 $ à l' horizon 1994. En effet, le brut algérien bénéficie d'une prime en raison de sa meilleure qualité et de sa localisation. De même, les prix à l' exportation des autres hydrocarbures (dont le gaz naturel) et les produits raffinés sont projetés à des taux d' augmentation très voisins.

En réalité, l' hypothèse de prix de 18 $/baril en 1990 pour le brut algérien exporté a quelques chances d' être dépassée, la moyenne de prix sur les trois premiers mois ayant atteint 20 $/baril, avec, il est vrai, un repli important au deuxième trimestre.

- Une augmentation en volume des exportations de biens (hors hydrocarbures) de 5 % en 1990 et de 19,7 % en moyenne annuelle sur la période 1990-1994, beaucoup plus problématique. Ceci implique le succès de la stratégie de développement des exportations non-traditionnelles.

En outre, les planificateurs algériens font l' hypothèse d' une dévalorisation graduelle du dinar de 10,6 % en 1990 (1$ = 8,43 DA en 1990).

Les hypothèses sur les indices de prix des importations en dollars pour 1990 sont respectivement de 4,8 % pour les biens alimentaires, de 6,3 % pour les biens de consommation industriels, de 5,4 % pour les biens intermédiaires et de 5,6 % pour les biens d' équipement. Exprimées en dinars, les augmentations de prix à l' importation deviennent 15,9 % pour les biens alimentaires, 17,5 % pour les biens de consommation industriels, 16,6 % pour les biens intermédiaires et 16,8 % pour les biens d' équipement, soit 16,7 % en moyenne pour les importations de marchandises.

En revanche, les prévisions en dollars de la balance des paiements effectuées par la Banque Centrale ont été réalisées au taux de change constant de 1 $ = 8,5 DA pour l' ensemble de la période de prévision 1990-1994.

Il est clair que toute variation des taux de change relatifs entre le dollar les monnaies européennes et surtout le dinar serait de nature à remettre en question la validité de cette prévision. Par ailleurs, cette hypothèse n' est pas conforme avec les objectifs déclarés de glissement

graduel du dinar en vue de l' élimination de l' écart entre le taux officiel et le taux sur le marché parallèle.

Pour sa part, le FMI anticipe un léger glissement à la baisse du dollar par rapport aux monnaies européennes de l' ordre de 1% par an.

5.2. PREVISIONS SUR LE COMMERCE EXTERIEUR

Compte tenu de tous ces éléments, les prévisions du Plan National pour 1990 sur le commerce extérieur sont les suivantes:

- Croissance en volume des exportations de biens et de services (au sens de la Comptabilité Nationale) de 2,2 % en 1990 et de 3,5 % par an en moyenne sur 1990-1994;

- Croissance en valeur des exportations de biens et de services de 12 % en dollars et de 22 % en dinars en 1990 et croissance annuelle moyenne en dollars de 7 % sur la période 1990-1994;

- Cette évolution des exportations de biens et de services permettra une augmentation de 3,2 % du volume des importations de biens en 1990 et de 3,6 % par an en moyenne sur 1990-1994.

- Quant' aux importations de services, elles baisseraient de 8,6 % en 1990 en raison, pour augmenter en moyenne de 4,1 % par an sur 1990-1994.

- Le compte courant serait déficitaire de 1,45 milliards de dollars, soit 12 milliards de dinars en 1990. A moyen terme, le déficit du compte courant se réduit fortement dès 1991 pour disparaître complètement en 1994.

5.3. PREVISIONS SUR LA DETTE EXTERIEURE

Les remboursements en principal de la dette extérieure devraient atteindre 6 milliards de dollars par an en 1990 et en 1991 et 7 milliards les années suivantes.

La charge des intérêts de la dette extérieure sera d' environ de 2 milliards de dollars par an sur la période.

Au total, le service de la dette atteindra donc 8 milliards de dollars (dont 7,5 miliards au titre de l' endettement antérieur à 1990) en 1990 et 1991, puis de 9 à 10 milliards les années suivantes.

Les mobilisations de crédits commerciaux liés aux importations seront de l' ordre de 5,6 milliards de dollars en 1990 et augmenteront d' un demi milliard par an jusqu' en 1993. Des efforts seront déployés pour allonger à l' avenir les durées de paiement, pour réduire le poids excessif des crédits à court-terme.

L' Algérie devra en 1990, comme en 1989, et sans doute encore en 1991, faire appel aux grands organismes internationaux (Banque Mondiale et FMI) pour couvrir le besoin de financement ('gap'), à hauteur de 2 milliards de dollars. Ce besoin de financement devrait tomber progressivement au cours des trois années suivantes, pour disparaître enfin à l' horizon 1994.

5.4. PREVISIONS SUR LA CROISSANCE

Dans ces conditions, la croissance réelle du PIB pourrait atteindre 4,6 % en 1990, avec un taux de 4,7 % pour la Production Intériure Brute.

Ce taux de croissance est compatible avec une croissance réelle de 4,7 % pour la consommation des ménages et de 3,0 % pour la consommation des administrations.

Pour la première fois depuis 5 ans, la formation brute de capital fixe pourra reprendre sa croissance, à un taux de 4,8 %.

La ventilation sectorielle de la Production Intérieure Brute donne les taux de croissance suivants:

- Agriculture: 5,0 %
- Hydrocarbures: 2,3 %
- Industrie: 5,8 %, dont 6,4 % pour la branche des matériaux de construction;
- Bâtiments et Travaux Publics: 5,0 %
- Services: 5,2 %

A plus long terme, un taux de croissance de l' ordre de 5 % semble possible, une fois accomplie l' oeuvre d' assainissement.

5.5. PREVISIONS SUR L' INFLATION

Selon les prévisions du Plan National pour 1990, les diverses mesures mises en oeuvre permettront d' éviter que la libéralisation des pressions inflationnistes latentes et jusque là réprimées ne dégénère en processus de dérapage hyper-inflationniste.

Ces pressions inflationnistes seront alimentées par deux sources externes principales:

- L' inflation importée: Comme on l' a vu, la dévalorisation prévue de 10,7 % du dinar en 1990 (qui fait suite à une baisse de 28,5 % en 1989) et l' augmentation des prix à l' importation en dollars auront pour effet une augmentation de l' ordre de 17 % des prix à l' importation libellés en dinars.

- La libéralisation des prix devrait affecter en 1990 environ 60 % de l' inflation réprimée antérieurement.

Selon le C.N.P., les prix à la production du P.I.B. hors hydrocarbures pourraient augmenter de 22 % en 1990.

Durant la phase d'assainissement, l' évolution des prix à la consommation devra refléter pleinement l' impact de l' évolution des prix aux stades de production antérieurs. En l' absence de compensation de prix, cet impact se traduirait par une augmentation de 28,1 %.

Les mesures de soutien des prix, sur la base d' un budget de 12,5 milliards de dinars du Fonds de Compensation pour 1990, auraient pour effet de ramener le taux d' augmentation des prix à la consommation à environ 17 %.

Une augmentation de 17 % de la masse salariale du secteur productif est prévue, afin de maintenir le pouvoir d' achat des travailleurs, au moins de ceux qui sont les plus vulnérables économiquement.

Du fait de l' élimination progressive des goûlets d' étranglement grâçe à l' accroissement des importations et l' élimination de rigidités, et du fait de l' existence de capacités excédentaires, le C.N.P. considère qu' un taux

d'accroissement de la productivité du travail de 5 % par an, en moyenne sur les 4 prochaines années, est un objectif réaliste.

Ceci permettrait de réduire les pressions inflationnistes liées aux coûts salariaux unitaires à un taux de l'ordre de 12 %.

Parallèlement, les autorités ne proposent de poursuivre une politique monétaire rigoureuse, la masse monétaire évoluant à un taux sensiblement inférieur à celui du PIB nominal, pour éponger une partie des surliquidités. D' autres mesures (emprunts nationaux et augmentation sensible des taux d' intérêt nominaux) seront mises en place pour réduire ou canaliser l' épargne thésaurisée.

Compte tenu de tous ces éléments, le C.N.P. table sur un taux d' augmentation des prix à la consommation de 17 % en 1990, avec décélération progressive de l' inflation pour atteindre 6 ou 7 % à l' horizon 1994.

6. LE SECTEUR DU BTPH

Le secteur du Bâtiment, des Travaux Publics et de l' Hydraulique (BTPH) occupe une place importante et grandissante dans l' économie algérienne. L' objet de ce chapître est de situer la place de ce secteur dans l' économie algérienne,
en termes de contribution au Produit Intérieur Brut, d' emplois et d' investissements; de présenter ses principales caractéristiques structurelles; ses principaux problèmes économiques et ses perspectives de croissance.

Cette brève description économique du secteur est basée notamment sur les études statistiques et enquêtes effectuées par le C.N.A.T. pour le compte de l' O.N.S. (Office National des Statistiques) et les entretiens avec M. Talbi (Directeur Général Adjoint du CNAT) et son équipe, lors de notre mission en Algérie.

6.1. Définition du secteur

Comme son nom l' indique, le secteur du Bâtiment, des Travaux Publics et de l' Hydraulique (BTPH), regroupe trois grandes activités:

Bâtiment

- Logements
- Infrastructure

Travaux Publics

- Barrages
- Ports
- Aéroports
- Ponts
- Routes.

Hydraulique

Sont cependant exclus les travaux pétroliers, dont l' importance en Algérie justifiait un traitement statistique particulier.

6.2. Place du secteur dans l' Economie algérienne

6.2.1. Un secteur prioritaire

Le secteur du BTPH a toujours bénéficié d' une priorité élevée dans la stratégie de développement de l' Algérie pour plusieurs raisons évidents:

- l' existence d' une demande énorme et virtuellemnt insatiable en matière d' infrastructures, d' ouvrages d'art, de bâtiments industriels et surtout de logements, compte tenu des besoins élevés, induits par une pression démographique intense;

- il s' agit d' une activité intrinséquement locale, susceptible de faire appel à des matériaux de source algérienne. Le développemnt des capacités nationales s' incrivait donc bien dans la stratégie algérienne de substitution aux importations. Enfin, ce secteur a un effet de multiplicateur particulièrement fort sur le PIB et sur l' emploi.

Les investissements consacrés à l' habitat et au secteur du BTP dans les différents plans ont été considérables.

6.2.2. Le poids économique du secteur

- **Entreprises**

Il existait en Algérie 8.500 entreprises dans le secteur du BTPH (y compris l' Hydraulique). Sur ces quelques 8.500 entreprises, 7.500 sont privées et 1.048 sont publiques.

Sur les 162 entreprises publiques nationales et régionales, 101 ont plus de 1.000 salariés, 33 ont entre 500 et 999 employés.

Sur les 886 entreprises publiques locales, 11 ont plus de 1.000 salariés, 40 ont entre 500 et 999 employés.

Sur les 7.464 entreprises privées, 4 seulement ont plus de 1.000 salariés, 7 entreprises ont entre 500 et 499 employés. Il existe 5893 micro-entreprises de moins de 10 salariés.

Sur les quelques 8.500 entreprises du BTPH, 923 entreprises ont le Bâtiment comme activité principale, dont 102 entreprises publiques nationales ou régionales, 348 entreprises publiques locales et 481 entreprises privées.

Les plus grosses entreprises privées de construction sont EGECO et l'Entreprise Khodja, particulièrement dynamiques.

- Emplois

Au total, 566.000 personnes travaillaient (fin 1987) dans le secteur BTPH dont 484.000, dans le secteur privé et 82.000 dans des entreprises publiques.

Les effectifs employés, qui étaient de 452.688 en 1982, ont connu une forte croissance jusqu'en 1985, ou ils ont atteint 596.194, puis en régression depuis 1986, en raison de la crise pour atteindre 566.537 en 1987.

- Production Brute

La Production Brute du secteur, en termes de Comptabilité Nationale, était de 55,9 milliards de dinars en 1987, selon les chiffres de l' enquête CNAT (qui couvre plus particulièrement les entreprises de plus de 20 salariés)

et de 68,3 milliards selon l' Office National des Statitiques (dont le champ est sans doute plus exhaustif).

- Valeur Ajoutée

La contribution nette du secteur au PIB, mesurée en termes de valeur ajoutée, était en 1987 de 40,3 milliards de dinars, selon le CNAT, et de 42,6 milliards selon l' ONS.

Sur les 42,6 milliards de valeur ajoutée (ONS) générés par le BTPH, 30,0 milliards sont imputables au secteur public et 12,6 milliards au secteur privé.

L' évolution de la valeur ajoutée, à prix courants, telle qu' elle ressort des statistiques de l' ONS, montre que la valeur ajoutée du secteur est passée de 17,6 milliards de dinars en 1982 à 42,4 milliards en 1986, pour retomber à 40,3 milliards en 1986.

- Consommations Intermédiaires

Les consommations intermédiaires représentaient en 1987 (ONS) 25,7 milliards de dinars, dont 17,0 milliards par le secteur public et 8,7 milliards par le secteur privé.

- Masse Salariale

D' après les statistiques de l' ONS, la contribution du secteur à la masse salariale en 1987 était de 23,6 milliards de dinars, dont 16,8 par le secteur public et 6,8 par le secteur privé. A titre de comparaison, la masse salariale totale de l' ensemble des secteurs d'activité productrice en Algérie (hors administrations) était de 79,1 milliards, dont 60,3 milliards par le secteur public et 18,8 par le secteur privé.

- Excédent Net d' Exploitation

Toujours en 1987, le secteur du BTPH a généré 9,2 milliards de dinars d'excédents nets d'exploitation, dont 5,6 par le secteur public et 3,7 par le secteur privé. Les excédents du secteur BTPH représentent 10 % des excédents totaux générés par l' économie algérienne, et la moitié de ceux générés par les secteurs de l' agriculture ou des hydrocarbures.

- Revenu Intérieur

La contribution du BTPH au Revenu Intérieur a été de 37,1 milliards de dinars en 1987, soit un peu plus d'un septième du revenu intérieur distribué par l' ensemble des secteurs productifs de l' économie algérienne (hors administrations).

En matière de génération de revenus, le secteur BTPH vient parmi les branches (classification NAS à deux chiffres) en seconde position, juste après les hydrocarbures (38,8 milliards), et avant les Commerces (35,8 milliards) et l' Agriculture (30,3 milliards).

Sur les 37,1 milliards de revenus générés par le BTHP, 25.7 milliards sont le fait du secteur public et 11,4 milliards
celui du privé.

- Productivité

La productivité du travail dans le secteur du BTPH, mesurée en termes de valeur ajoutée par salarié, en milliers de dinars courants en 1987, était respectivement de 68,8 en moyenne pour le secteur, de 74,6 pour les

entreprises publiques nationales et régionales, de 58,1 pour les entreprises publiques locales et de 73,9 pour les entreprises privées.

- Capital

Ainsi, les investissements bruts cumulés du secteur du BTPH à la fin de 1987 du secteur BTPH étaient de 45,8 milliards de dinars. Les investissements nets (stock de capital), après déduction des amortissements, étaient de 15,9 milliards de dollars courants en 1987.

6.3. Les principaux problèmes

Les principaux problèmes économiques du secteur du BTPH portent sur les approvisionnements en matériaux de constuction, de source nationale ou importés, l' accès aux devises et les problèmes fonciers.

6.3.1. La pénurie d' approvisionnements

Dans le contexte de pénurie induit par la crise de balance de paiements, en particulier de pénurie de devises, les importations de matériaux de construction et autres intrants et consommations intermédiaires du BTPH, ainsi que celles de biens d' équipement ont fortement chuté en 1986, 1987 et 1988.

Du fait des rigidités structurelles du système de prix, de celles du système d' allocations de devises, et des surliquidités présentes, cette pénurie a été mal répartie, a généré des comportements de surstockage, de spéculation de prix, au grand profit du marché parallèle, et des goûlets d' étranglement.

Ces goûlets ont généré une forte baisse de la production du BTPH, se traduisant par un allongement de la durée des travaux, un accroissement des coûts, notamment financiers, une baisse des taux d'utilisation des capacités de production et un chômage technique des ouvriers du secteur.

6.3.2. Conjoncture actuelle

En 1989, le secteur du BTPH a réussi à limiter l' impact de la baisse d'activité et des tensions inflationnistes de la branche des matériaux de construction, en réduisant ses consommatins intermédiaies et en accroissant ses importations.

- Industrie des Matériaux de Construction

Selon les comptes économiques provisoires établis par le CNP (Plan), l' exercice 1989 se serait traduit par une baisse en volume de 8,9 % de la valeur ajoutée du secteur public de la branche des matériaux de construction, et une augmentation de prix de 17,4 %.

Une reprise 6,4 % du volume d'activité de l' industrie des matériaux de construction est prévue en 1990.

- BTPH

La baisse d'activité du secteur public de la branche BTPH, en termes de valeur ajoutée n'a été en 1989 que de 2% et l' augmentation des prix de 13,8 %.

L' augmentation du volume d' activité du BTHP prévue pour 1990 est de 5,0%.

6.3.3. Problèmes fonciers

L' autre source de difficultés du secteur BTPH serait les problèmes fonciers.

Comme on le sait, la Banque Mondiale lance une série d' études dans ce domaine dans le cadre du projet de réforme foncière.

7. CONCLUSION

La réforme économique semble non seulement bien acceptée dans son principe, mais répondre à de profondes aspirations et faire l' objet de l' ardent soutien des dirigeants économiques de la nation, au moins au niveau des interlocuteurs rencontrés au cours de la mission.

7.1 UNE PROFONDE REFORME

A l' inverse des premières réformes du début des années 80, qui ne constitaient que des aménagements mineurs d' un système jugé trop rigide, les réformes actuelles impliquent une remise en cause profonde et radicale du modèle de société et des fondements même du sytème économique algérien.

D'une manière générale, le programme algérien de réformes économiques, qui bénéficie du soutien technique et financier du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale, est bien conçu et équilibré et devrait fortement contribuer à améliorer l' efficacité du système économique.

7.2. LES AMELIORATIONS POSSIBLES

Bien que ce programme soit très complet et radical, les réformes proposées devraient être approfondies, principalement dans deux domaines, à savoir la concurrence et la privatisation:

7.2.1. Le Renforcement de la Concurrence

Pour pouvoir remplir leur fonction régulatrice, les marchés doivent fonctionner dans un climat de concurrence. La concurrence n' est pas spontanée et doit être systématiquement organisée et encouragée. Bien que les monopoles des entreprises publiques aient été pour la plupart abolis de jure, aucune mesure concrète n' a été encore mise en place ou même prévue dans le cadre des réformes pour briser leurs monopoles économiques de fait.

La grande exception notable est le cas du système bancaire ou les quatre banques de dépot ont été déspécialisées et habilitées à se livrer concurrence sur toute la gamme des produits financiers et tous les segments du marché.

En revanche, dans le secteur de l' industrie manufacturée, la plupart des grandes entreprises publiques nationales jouissent d' une situation de monopole dans leur secteur, sur le plan national ou au moins local.

Tant que ces monopoles ne seront pas scindés en unités autonomes se faisant concurrence sur les marchés en termes de prix, de qualité et de service, des rentes économiques seront accumulées, les sources d'inefficacité persisteront et les prix seront excessifs.

De même, la réforme des prix ne pourra réellement être efficace que lorsque les entreprises seront exposées et confrontées à la concurrence internationale. Ceci présuppose un ajustement à la baisse considérable du cours du dinar vers sa parité d' équilibre et que les barrières et entraves diverses au libre commerce international, aux échanges de devises et aux mouvements de capitaux soient levées. Ces réformes sont prévues, mais ne

pourront être réalisées que sur longue période, étant donné le niveau irréaliste du taux de change officiel actuel et la pénurie de devises.

Une libération complète des prix est-elle possible sans dérapage inflationniste en l' absence de concurrence?

7.2.2. PRIVATISATION

La pensée économique et la législation sur les droits de propriété en Algérie sont actuellement en pleine évolution.

Si le concept de dévolution de certaines formes de droits de propriété de biens publics à des personnes privées semble désormais bien accepté dans le contexte de l' agriculture (baux à très long-terme) et celui des terrains à bâtir et le logement, la privatisation des moyens de production reste encore un tabou.

Dans le domaine des logements, la vente aux occupants locataires de logements appartenant à l' Etat ou à des collectivités publiques est une composante importante du programme de réforme, en tant que moyen d' éponger des liquidités oisives excédentaires, comme méthode de réduction du déficit du Trésor et, bien sûr, pour des raisons sociales.

En revanche, la dévolution au secteur privé de biens de production actuellement publics, voire d' entreprises, ne semble pas figurer dans les cartons de la réforme, même dans le cas de petites entreprises publiques régionaales ou locales, sans grande valeur stratégique.

Les Fonds de Participation

Le système des Fonds de Participation, encore inachevé et éminemment perfectible, pourrait sans doute évoluer graduellement vers des formes d' ouverture du capital des entreprises publiques aux travailleurs et employés et à d' éventuels actionnaires privés.

En son état actuel, son efficacité, en tant qu' agent fiduciaire autonome de répartition du patrimoine de l' Etat, semble limitée du fait du mode de sélection des membres de son conseil par le Centre. Leur autonomie n' en sera-t-elle pas limitée ?

Pour être pleinement efficaces, les Fonds devront pouvoir eux aussi se livrer concurrence et être habilités à conserver le plus clair des dividendes liés à leurs décisions d' allocation. Les dirigeants de ces Fonds devront eux-mêmes pouvoir participer à des schémas de partage des bénéfices réalisés. Enfin, le marché financier ou ces Fonds devraient s' échanger les actions ou d' autres instruments financiers reste encore à créer.

La réforme des prix ne pourra réussir que si les agents économiques consommateurs ou producteurs sont véritablement autonomes, répondent aux signaux de prix du marché et peuvent internaliser le fruit de leurs efforts. Cette condition ne sera pas automatiquement réalisée pour les entreprises publiques habituées à recevoir des injonctions du Centre sur les prix et les quantités ou habituées à des contraintes de budget non rigides.

7.3 UNE REFORME A CHAUD

Alors que les premières réformes se sont effectuées dans un environnement économique extérieur encore extrêment favorable, les réformes actuelles sont mises en oeuvre à chaud, dans un contexte économique de pénurie et de crise et dans un climat d' effervescence politique pluraliste. Les

réserves de devises sont épuisées. L' Algérie a puisé à toutes les ressources de financement international non conditionnelles.

Le succès de la réforme économique, comme du reste l' économie algérienne en général, restent cependant extrêmement vulnérables à toute baisse à court et moyen terme du prix du pétrole ou de la demande à l' exportation des hydrocarbures. Même dans le meilleur des cas, l' Algérie devra faire appel aux bons soins du Fonds Monétaire et de la Banque Mondiale pour financer.

Les perspectives à moyen-terme semblent plus solides, à condition que le scénario pétrolier sous-jacent se matérialise.

Enfin, le risque que le taux d'inflation atteigne ou dépasse le seuil de 20 % n' est pas négligeable.

7.4. SEUIL DE TOLERANCE

Le processus de démocratisation et d' ouverture politiques ont déclenché des forces, qui auront leur dynamique propre et qui ne manqueront pas d' affecter le cours de la réforme économique.

Si la population algérienne a démontré dans le passé sa force remarquable devant l' adversité et est habituée à l' austérité, son seuil de tolérance a des limites, particulièrement dans le climat actuel d'effervescence politique.

Force est de constater qu' en matière de politique de logement, les grandes réformes ne sont pas encore sorties des cartons.

7.5 LA PRIORITE AU LOGEMENT

En toute hypothèse, le marché de la construction de logements demeurera dans l'avenir prévisible l' une des grandes priorités nationales. C' est l' un des domaines ou l' USAID peut intervenir le plus efficacement pour faciliter le processus de libération du marché, en proposant des schémas financiers innovateurs.