

ALGERIE :

LES EFFETS ECONOMIQUES DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL**

M. BOUKELLA *

L'Algérie vit depuis le milieu de la décennie 1980 une phase lente de rupture forcée avec les fondements du système économique administré et les pratiques économiques passées. Dans le discours comme dans les faits, les « réformes économiques » se substituent peu à peu aux "politiques de développement" antérieures, ces dernières ayant conduit à une crise économique structurelle dont la crise de l'endettement extérieur à partir de 1986 à la suite de la baisse drastique des revenus tirés de l'exportation des hydrocarbures n'en constitue en fait qu'une des multiples manifestations.

La mise en place de l'ordre économique nouveau a été conduite avec beaucoup de lenteur, d'hésitations et même de reculs dans un contexte socio-politique fortement déstabilisé, de sorte que ni les réformes partielles dans l'agriculture (1987), ni les lois sur l'autonomie des entreprises publiques (1988), ni même les deux accords stand-by signés avec le FMI en Mai 1989 et en Juin 1991 n'ont suffi à prévenir une situation de quasi-cessation de paiements au début de l'année 1994.

Face à une telle situation, l'Algérie signe un troisième accord stand-by (Mars 1994), négocie par deux fois le rééchelonnement de sa dette extérieure et conclut en Mai 1995 un accord dit de facilités de financement élargi de trois ans (Avril 1995 - Mars 1998) avec la même institution financière internationale en contrepartie de l'engagement à appliquer de façon plus résolue un programme d'ajustement structurel "classique". Par ailleurs, un programme de privatisation - restructuration appuyé par des concours financiers appréciables (de l'ordre de 300 millions US\$) est conclu en Avril 1996 avec la Banque Mondiale.

* Maître de conférence à l'ISE - Alger. Enseignant-associé à l'ENA d'Alger.

** Cet article est la première partie (rédigée par l'auteur) d'une étude réalisée pour le compte de la Fondation Friedrich EBERT : Mourad BOUKELLA et Abdelhamid MEZAACHE : "Ajustement structurel et politique sociale : le cas de l'Algérie" Alger. Octobre 1997.

Ces initiatives, tout comme les négociations multilatérales (adhésion à l'Organisation Mondiale du Commerce) et régionales (accords de libre-échange avec l'Union Européenne) actuellement en cours de concrétisation confirment l'engagement pris par les autorités du pays vis-à-vis des institutions économiques internationales de parachever la construction d'une économie de marché libérale et ouverte sur l'extérieur.

Il peut paraître quelque peu prématuré d'esquisser une évaluation d'ensemble de l'expérience décennale en cours et d'en tirer tous les enseignements, d'une part parce que les processus engagés sont encore loin d'être achevés, d'autre part parce que les résultats attendus de leur mise en oeuvre exigent évidemment un recul suffisant dans le temps pour être correctement appréciés.

Cependant, il nous paraît utile et intéressant d'ébaucher, à partir des travaux, documents et données disponibles, une première synthèse de l'état d'avancement des processus en cours, des tendances lourdes qui se dégagent pour le futur immédiat en matière de restructuration économique, et de leurs incidences sur la sphère sociale.

Ce chapitre a pour objet l'aspect le plus récent des réformes économiques, soit le programme algérien d'ajustement structurel mis en oeuvre depuis 1994 et son impact sur l'économie. Existe-t-il dans ce programme des éléments de « spécificité » par rapport aux politiques d'ajustement classiques ? S'agit-il d'un ajustement « subi » de même type que celui appliqué dans de nombreux pays fortement endettés dans le cadre de la conditionnalité ou, au contraire, d'un ajustement structurel autonome, planifié et porté par un large consensus social comme la Corée du Sud en offre exemple ? Est-il prévu dans ce programme d'aller au delà de la gestion économique conjoncturelle pour y intégrer des aspects structurels et des stratégies de développement globales et cohérentes, palliant ainsi les insuffisances des P.A.S. observées dans d'autres pays ?

On sait que les programmes d'ajustement structurel recommandés par le FMI et la Banque Mondiale aux pays à économie déstructurée sont avant tout une réponse aux déséquilibres macro-financiers internes et externes (déficit de la balance des paiements, déficit du budget de l'Etat et inflation) dont la permanence entraîne une réduction de leur crédibilité financière internationale et donc des difficultés croissantes à mobiliser les fonds nécessaires au remboursement du service de leur dette. La "crise" est supposée devoir être résolue par le recours des pays endettés aux principales institutions économiques multilatérales qui garantiraient l'octroi de nouveaux prêts contre l'engagement d'opérer, sous contrôle, un ajustement structurel de leur économie.

Généralement, l'application du PAS classique est conçue pour être réalisée en deux étapes :

- La première étape est celle de la stabilisation macro-économique. Elle relève strictement de l'action de court terme des pouvoirs publics et a pour finalité de réduire les pressions inflationnistes supposées être à l'origine des déséquilibres macro-financiers internes et externes.

- La seconde étape, beaucoup plus longue et plus difficile à organiser, affecte la structure générale de l'économie. Appuyées par des transformations graduelles du cadre institutionnel et législatif, les mesures de dérégulation qu'elle comporte visent la libéralisation des activités économiques et notamment celles des échanges à l'intérieur et à l'extérieur. Elles sont censées contribuer non seulement au renforcement de l'assainissement et de la stabilisation macro-économiques, mais aussi à l'accroissement des performances productives de l'économie grâce à des politiques de restructurations sectorielles (industrie, agriculture, système financier, etc...) permettant d'atteindre des taux de croissance positifs et une création substantielle d'emplois productifs.

Or, si la stabilisation macro-économique (1-1) et dans une moindre mesure la dérégulation (1-2) semblent avoir enregistré jusqu'à présent quelques résultats positifs au regard des objectifs fixés, il est difficile d'en dire autant des restructurations sur lesquelles repose la relance économique effective mais qui tardent encore à se concrétiser (1-3).

I - UNE STABILISATION MACRO-FINANCIERE RELATIVE ET FRAGILE

Une des caractéristiques essentielles du système économique administré est la priorité qu'il accorde à l'économie réelle et à la réalisation d'objectifs purement physiques (investissement, production, consommation...) au détriment de l'économie monétaire et financière dont la prise en compte exige des pouvoirs publics davantage de rigueur dans la gestion des catégories telles que les dépenses publiques, le taux d'intérêt, le taux de change, le taux d'inflation, ainsi que la recherche permanente des grands équilibres macro-financiers internes et externes.

Il est vrai que les réformes économiques engagées en 1988-1989 ont amorcé un début de rationalisation et de rigueur conformes à l'économie de marché en libérant les prix, le taux d'intérêt et le taux de change, surtout après la signature de l'accord avec le FMI le 03 Juin 1991. Mais ces mesures ont aussi été accompagnées de

politiques permissives en matière de dépenses publiques, de crédit, de salaires, ... et même d'un relâchement de la politique de stabilisation en 1992 et 1993.

En fait, la lutte contre l'inflation et plus généralement la rationalisation de la politique économique de l'Etat n'ont réellement été fixées comme objectifs prioritaires qu'en Mars 1994 à la faveur de la mise en oeuvre du 3^e accord avec le FM et donc bien après l'ouverture de l'ère des réformes.

1.1. Les instruments mis en oeuvre

Les moyens mobilisés traditionnellement combinent à la fois des instruments de type keynésien (politique budgétaire et fiscal) et de type monétariste (politique monétaire et de change). Les principaux volets de cette politique portent sur:

- La réduction des dépenses publiques (salaire des fonctionnaires, dépenses sociales de l'Etat dans l'Education, la Santé, l'Habitat, les Infrastructures Sociales, blocage des recrutements dans la fonction publique, suppression du soutien des prix à la production et des subventions à la consommation, etc...).

- L'encadrement du crédit et la hausse des taux d'intérêt dans le but de résorber l'excédent de la masse monétaire en circulation et d'encourager la constitution de l'épargne nationale.

- La fixation du taux de change officiel à un niveau plus conforme à la valeur réelle de la monnaie nationale, la dévaluation du dinar devant contribuer au rééquilibrage de la balance des comptes courants en diminuant la demande d'importation et en encourageant les exportations de biens et services.

1.2. Les résultats

En termes de résultats, autant les autorités en charge de l' action gouvernementale que les institutions financières internationales chargées de la contrôler concluent au succès de cette politique en mettant en avant l'amélioration significative des équilibres macro-économiques et une plus grande maîtrise des variables économiques. En effet:

L'inflation a très nettement reculé et la tendance est aujourd'hui à la stabilisation des prix: de plus de 38% en 1994, le taux d'inflation est passé à 29,8% en 1995, puis à 18,7% en 1996 et a même baissé à moins de 10% en glissement annuel au 1^{er} semestre 1997. Cette amélioration est d'autant plus remarquable qu'elle intervient dans un contexte de prix libres et de dinar dévalué.

- Le déficit du solde global du Trésor qui avait atteint 8,7% du PIB en 1993 (100 milliards DA) est transformé en excédent en 1996. La tendance est à l'amélioration et à la consolidation de l'équilibre budgétaire: de - 28,2 milliards DA à fin 1995 et - 34,2 milliards DA à fin Juin 1996, le solde a atteint +75 Mds de DA à fin Décembre 96 (3% du PIB). Ce résultat a permis d'engager en 1996 un début de désendettement du Trésor public auprès de la Banque d'Algérie (75 milliards DA) et auprès des banques commerciales (59 milliards DA), favorisant ainsi l'assainissement des dépenses publiques.

- Le service de la dette extérieure, dont le ratio avait atteint des proportions intolérables en 1992 (76%), en 1993 (86%) et en 1994 (93% avant rééchelonnement) redescend pratiquement à son niveau tolérable d'avant la « crise »: 48% en 1994 après rééchelonnement, 43,8% en 1995 et 29,1% en 1996. Du reste, le compte courant de la balance des paiements enregistre un solde positif de 1,3 milliards US \$ en 1996 alors qu'il était négatif de 2,2 milliards US \$ en 1995. Quant aux réserves de change, elles passent de 1,5 milliards US \$, soit à peine 2 mois d'importation en 1993 à 2,11 milliards en 95 et 4,2 milliards en 1996. La tendance s'est confirmée en 1997: 5,4 milliards en Mars et pas moins de 6,4 milliards en Août, soit une capacité d'importations de 7 mois

- Enfin, la tendance d'évolution de la valeur du dinar est également à la stabilisation depuis 1996 après les glissements successifs qui ont suivi les deux fortes dévaluations en Avril (9%) et en Mai 94 (40%). Le taux de change passe de 45 DA pour 1 US \$ à fin Juin 1994 à 55 DA à fin Juin 1995 pour se stabiliser à 56,1 DA à fin décembre 1996. Ainsi, la dépréciation en 1996 n'a été que de 12,6% sur l'année et seulement 5% en glissement annuel de Décembre 1995 à Décembre 1996. Ce résultat a favorisé la réduction de l'écart entre taux de change officiel et taux de change « informel »: 1 FF s'échangeait contre 18 DA sur le marché noir en Avril 1994. Il baisse à 12 DA / FF après la dévaluation contre 8,3 DA/FF sur le marché officiel. Aujourd'hui, il s'échange contre 14 DA, alors que le taux de change officiel est fixé à 10 DA/FF. La monnaie nationale est devenue commercialement convertible et le FMI, par la voix de son Directeur Général, prévoit une convertibilité totale pour les prochaines années.

Cette évolution globalement positive en référence aux objectifs explicites de réduction des déséquilibres financiers a-t-elle été le résultat d'une action exclusive des pouvoirs publics sur les principaux leviers de politique macro-économique ? Annonce-t-elle une stabilité et un assainissement macro-économiques durables à partir desquels peut s'amorcer l'étape suivante de relance économique ?

1.3. Le poids des facteurs exogènes

Tout d'abord, les performances enregistrées depuis Avril 1994, pour encourageantes qu'elles soient, laissent encore subsister une dette publique interne évaluée actuellement à plus de 2 000 milliards DA, soit l'équivalent du PIB, tandis que le stock de la dette externe ne cesse de croître en termes absolus: 29,5 milliards US \$ en 1994, 31,5 milliards en 1995 et environ 33 milliards en 1996.

Relatifs, les résultats obtenus apparaissent également bien fragiles, si l'on tient compte du fait qu'ils sont, liés pour l'essentiel à des facteurs exogènes.

L'un de ces facteurs est le rééchelonnement de la dette externe. Il est évident que ni la diminution des tensions inflationnistes, ni la baisse relative de la dette publique interne, ni l'accroissement des réserves de change n'auraient été possibles sans les différés de remboursement dont a bénéficié le pays à la suite des rééchelonnements de 1994 et 1995. Les ressources dégagées à ce titre (4,4 milliards US \$ en 1994, 5,1 milliards en 1995 et 3,250 milliards en 1996), auxquelles s'ajoutent les crédits multilatéraux octroyés au titre de la facilité de financement compensatoire, ainsi que les recettes d'hydrocarbures ont permis de desserrer notablement la contrainte extérieure et de retrouver une relative aisance financière.

L'autre facteur exogène est précisément la hausse des exportations d'hydrocarbures. Le cours du Sahara Blend a atteint en 1996 à une moyenne de 21\$ le baril contre 17\$ prévus initialement. De ce fait, les recettes additionnelles d'hydrocarbures ont augmenté de 3 milliards US \$ par rapport aux recettes prévisionnelles, de sorte que les 12,293 milliards US \$ d'exportations d'hydrocarbures de cette année-là (soit 30% de plus par rapport à 1995) ont été obtenus grâce à un effet volume (7,7% de hausse), mais aussi et surtout grâce à un effet prix de l'ordre de 21% d'augmentation. Il en a résulté, entre autres, un accroissement de la fiscalité pétrolière (222 millions US \$ en 1994, 336 millions en 1995 et 499 millions en 1996) dont on rappellera qu'elle constitue une part importante des recettes budgétaires totales (60% en 1996 contre 56% en 1995).

L'embellie financière que nous évoquons ici n'a pas empêché les pouvoirs publics de recourir à une politique de compression drastique de la demande interne par le biais d'une réduction des dépenses publiques et des importations de biens et services. Ramenées au PIB, les dépenses d'équipement par exemple, sur lesquelles repose pourtant en partie la création d'emplois, ont chuté de 10% en 1989 à près de 7% en 1996. Dans le même temps, la baisse des importations de biens et services, amorcée au 2^o semestre 1996, a beaucoup aidé à la réalisation d'un excédent commercial de plus de 4,5 milliards US \$ en 1996. En fait, cette baisse est liée à la fois à la contraction de la capacité d'absorption de l'économie en biens d'équipement et biens inter-

médiaires, à une chute du pouvoir d'achat des ménages et à l'appréciation du dollar américain de près de 4%, ce qui a réduit d'autant le coût des importations libellées en monnaies autres que le dollar US.

En conclusion, l'avancée obtenue depuis 1994 sur le front de la stabilité et de l'assainissement macro-économiques ne doit pas faire illusion. D'une part, ces succès sont en fait, en Algérie comme ailleurs, les plus faciles à obtenir dans l'application du P.A.S. classique: réduction du déficit budgétaire, de la croissance de la masse monétaire, de subventions aux produits et aux entreprises, contraction de la demande par la libéralisation des prix, relèvement des tarifs des services publics et encadrement des salaires des fonctionnaires. D'autre part, ces succès sont trop fragiles pour espérer raisonnablement leur consolidation à terme. Enfin, ne perdons pas de vue que les politiques de stabilisation préconisées par les PAS sont, dans leur essence, des politiques recessionnistes dont l'objectif quasi-exclusif est de tirer vers le bas le niveau de la demande globale afin de contenir l'inflation et de réajuster la balance des comptes courants. Or, si sous certaines conditions elles peuvent agir positivement sur les déséquilibres macro-économiques conjoncturels, elles ne peuvent constituer à elles seules un stimulant de la relance économique à moyen et long termes.

De fait, malgré une amélioration assez sensible en 1995 (+ 3%) et en 1996 (+4%), le taux de croissance de l'économie reste trop modeste et se situe en deçà des niveaux initialement prévus. Encore faut-il préciser que, hors hydrocarbures et hors agriculture, il n'aurait été que de 1% en 1996 contre 1,5% en 1995. La croissance demeure insuffisante et fragile du fait du rôle prépondérant que continuent à jouer les hydrocarbures et l'agriculture soumis aux aléas des marchés internationaux et de la pluviométrie.

Le taux de chômage est élevé et continue de croître d'année en année: 23,5% en 1993, 24,4% en 1994, 28,1% en 1995 et 28,3% en 1996. Il représente actuellement un effectif de quelques 2,2 millions de personnes, les 3/4 d'entre elles étant des primo-demandeurs. Il atteint des proportions considérables pour les tranches de 16 à 19 ans (63,5%) et de 20 à 24 ans (55%). Si cette situation est imputable à des phénomènes de conjoncture (compression d'effectifs), elle est encore davantage marquée par les rigidités structurelles qui pèsent sur l'offre de biens et services elle-même liée aux faibles performances des entreprises.

L'inflation est en baisse, mais son ralentissement est la conséquence non pas d'une amélioration de la productivité globale de l'économie, mais de la chute de la demande solvable résultant des pertes de pouvoir d'achat des consommateurs salariés.

Enfin, la réduction des importations n'a pas été accompagnée d'une hausse conséquente des exportations hors hydrocarbures et la pression sur la demande globale n'a pas été suivie d'une élévation substantielle de l'épargne et de l'investissement.

Dans ces conditions, il est difficile d'accepter les conclusions des décideurs politiques et des institutions internationales jugeant que l'Algérie pourrait se passer d'un programme de stabilisation et des apports financiers du FMI au delà de Mars 1998. En fait, la politique de stabilisation la plus sûre est celle qui s'accompagne de transformations plus profondes des structures économiques sur lesquelles elle opère. D'où l'urgence, pour consolider la stabilisation en cours, d'engager l'économie sur la voie des réformes structurelles proprement dites. Examinons à présent les politiques mises en oeuvre et les résultats obtenus dans ce domaine.

2 - UNE POLITIQUE DE DEREGULATION INACHEVEE

Tout comme la stabilisation macro-économique, la dérégulation est inscrite dans tous les PAS recommandés aux pays à économie déstructurée. Mais elle concerne plus particulièrement ceux - dont l'Algérie - ayant opté dans le passé pour un type d'organisation étatique et auquel il est conseillé de changer de structures et de régime économiques.

La dérégulation (appelée aussi déréglementation ou encore désengagement de l'Etat) signifie l'abandon de l'organisation et de la régulation étatiques de l'économie au profit des règles strictes du marché. Cela implique que l'Etat se débarrasse de son statut de principal propriétaire de moyens de production, principal employeur et principal producteur de biens et services, et qu'il accepte de partager, sinon de céder aux opérateurs économiques privés son rôle de direction des affaires économiques du pays, assurant ainsi la promotion des principes libéraux du laisser-faire et du laisser passer.

Les mesures concernées par ce processus et que l'on retrouve invariablement dans tous les PAS peuvent être repérées et classées en deux volets complémentaires et convergents: la fin du monopole étatique dans les sphères de la production et du commerce intérieur et extérieur, la privatisation totale ou partielle du capital public, l'ouverture à l'investissement étranger, ainsi que l'instauration d'un marché financier concurrentiel sont destinées à modifier les relations Etat-Entreprises et à aménager une place de choix aux lois de la concurrence sensées garantir une allocation optimale des ressources productives disponibles. Ces mesures sont renforcées par un 2^o volet, l'instauration de la « vérité des prix » en dehors de toute intervention étatique, la formation des prix devant refléter strictement la rareté des biens, des services et des facteurs de production.

2.1. La «vérité des Prix»et ses conséquences

Certes, on peut rappeler à juste titre, comme le fait Fayçal Yachir (1990) que la « vérité des prix » est une notion trompeuse « dans la mesure où les prix sur le marché international comportent dans les conditions actuelles de fonctionnement des économies capitalistes des rentes de monopole et d'oligopole et des subventions gouvernementales ». Cela signifie que la concurrence pure et parfaite, cadre théorique dans lequel s'inscrit la vérité des prix, n'a jamais renvoyé à une économie concrète et a servi davantage comme instrument analytique ou comme modèle idéal à atteindre.

Il reste que la concurrence internationale et les bouleversements technologiques accélérés, associés à la recherche de la rigueur budgétaire par les Etats font que les situations de monopole et d'oligopole ne sont jamais durablement acquises et que l'alignement des prix relatifs sur les coûts réels de production, c'est-à-dire la vérité des prix, demeure encore une caractéristique essentielle de la dynamique du système capitaliste.

Les inspirateurs du PAS utilisent l'expression pour signifier que la libéralisation de la majorité des prix est un moyen de rétablissement des équilibres macro-économiques et de libération des initiatives privées conformément aux règles de l'économie de marché. Ils considèrent que les prix administrés sont de "faux prix" générateurs de distorsions sur les différents marchés entre l'offre et la demande de biens et services, de facteurs de production, de monnaie, ces distorsions entraînant au plan macro-économique un excès permanent de la demande globale sur l'offre globale. Il convient donc de les supprimer en réduisant au maximum l'intervention de l'Etat dans la formation des prix relatifs.

Les autorités algériennes se sont engagées dans cette voie bien avant l'accord de 1994 avec le FMI, d'abord en 1987 en libéralisant en grande partie les prix des produits agricoles, ensuite en généralisant la mesure à tous les autres produits avec la loi n° 89-12 du 5 Juillet 1989 qui remplace le vieux système des prix administrés jugé trop rigide.

Cette loi vise expressément la réhabilitation du rôle du marché et donc des prix dans leur fonction de régulateurs fondamentaux des activités économiques, notamment en matière de répartition des ressources productives et des revenus. Les prix deviendraient ainsi de véritables indicateurs de performance de l'économie nationale et un instrument d'ajustement entre l'offre disponible de biens et services et la demande exprimée.

Deux régimes de prix y sont prévus: le régime des prix réglementés et le régime des prix libres (ou déclarés) :

Le régime des prix règlementés conserve à l'Etat le moyen classique d'intervenir pour concrétiser les objectifs de sa politique économique, notamment en matière d'encouragement, de protection ou de stimulation de la production de certains produits jugés prioritaires d'une part, et en matière de subvention des prix à la consommation de certaines catégories de produits de large consommation d'autre part.

Le régime des prix libres est l'instrument utilisé en vue d'une libéralisation par étape des prix relatifs. Il est appliqué à tous les produits à prix non règlementé, la liberté reconnue aux opérateurs de fixer leur prix étant ici encadrée par l'obligation de transparence des prix pratiqués, de plafonnement des marges commerciales éventuellement, de contrôle a posteriori de conformité avec les prix règlementés, etc...

Les textes d'application de la loi ont cependant conservé sous les régime des prix règlementés une gamme assez large de produits soutenus et/ou subventionnés, notamment ceux dits de première nécessité: produits céréaliers, laits, huiles, sucre, ciment, etc... Il faut attendre l'après Mars 1994 pour voir appliquer la remise en cause systématique de l'intervention de l'Etat dans ce domaine. La quasi-totalité des prix dans le secteur concurrentiel sont désormais transférés dans le régime des prix libres. Seuls les prix de quelques rares produits ou services sensibles font encore l'objet de négociations entre l'Etat et les entreprises concernées: électricité et gaz, carburants, transports autres que routiers, eau potable, loyers OPGI, etc...

Dans les faits, le réajustement successif des prix, conjugué à la libéralisation du commerce d'importation, ont permis un meilleur approvisionnement des marchés, notamment urbains, ainsi que la réduction du gaspillage et des détournements de produits de base aux frontières. Mais dans le même temps, il est apparu très clairement que la libéralisation des prix ne peut avoir d'effets favorables sur le coût de la vie que si elle contribue à terme à renverser la rigidité structurelle de l'offre qui caractérise encore l'économie algérienne. Elle ne peut donc être que complémentaire d'autres réformes impliquant la stimulation des investissements productifs, l'accroissement de l'intégration interne de l'économie, l'amélioration de la productivité et de la compétitivité des entreprises. En l'absence de ces réformes, la libéralisation des prix entraînerait une paupérisation plus grande sans faire disparaître pour autant les risques de pénuries, le découragement des activités productifs au profit des activités spéculatives, l'aggravation des inégalités sociales.

2.2. Les tentatives d'émancipation de la sphère économique

Le second volet de ce processus de dérégulation, complémentaire de la libéralisation des prix, est l'effort d'émancipation de la sphère économique vis-à-vis du pouvoir politique. Cet effort combine l'autonomie de gestion des entreprises publiques écono-

miques (EPE) et la rupture d'avec les différents monopoles étatiques afin d'assurer à terme l'ouverture de la totalité du champ économique et financier à l'initiative privée. En principe, le problème ne se résout donc plus à un simple réaménagement des structures et du fonctionnement de l'économie administrée comme cela a été le cas au cours de la lère moitié des années 1980, l'objectif explicitement arrêté étant l'adoption généralisée des règles de l'économie de marché estimées plus rationnelles et plus efficaces.

La lère tentative allant dans ce sens date de 1988. Un dispositif de six textes de loi promulgués en Janvier (dont la loi n° 88-03 du 12.01.1988 portant loi d'orientation des EPE) fait de l'EPE une personne morale de droit privé régie par la commercialité. Elle devient une société par actions dont l'Etat est l'unique propriétaire - actionnaire, mais dont la gestion est libérée de l'immixtion fréquente de ce propriétaire. En d'autres termes, ces textes de loi reconnaissent au Conseil d'Administration et aux dirigeants des EPE la liberté totale de définir leur stratégie en dehors de toute sujétion de l'Etat. Cela signifie, entre autres, l'abandon de la fonction de « service public » dévolue auparavant de manière indifférenciée à l'ensemble des EPE et la recherche prioritaire de la rentabilité financière devenue désormais l'aiguillon fondamental de toute activité économique.

Cependant, il est apparu assez rapidement que les "Fonds de participation" créés dans le but de gérer le portefeuille du secteur public économique ne sont en fait que de simples agents fiduciaires de l'Etat, sans réelle autonomie et sans grande liberté d'action. D'une part, les Fonds ont servi à maintenir le contrôle administratif, prenant ainsi le contre-pied des déclarations de principe contenues dans les lois sur «l'autonomie». D'autre part, l'ouverture du capital public est contredite par la prohibition de toute cession d'actifs et de toute opération d'absorption et de fusion en dehors du secteur public.

L'ordonnance du 06.10.1995 relative à la gestion des capitaux marchands de l'Etat dissout les Fonds de participation et les remplace par des Holdings publics conçus comme les instruments privilégiés de l'Etat pour élaborer et mettre en oeuvre la stratégie de restructuration du secteur public. Par rapport aux lois de 1988, cette ordonnance investit les Holdings publics de tous les attributs du droit de propriété sur les participations détenues par les EPE, ce qui les autorise légalement à impulser toutes opérations de restructuration et de partenariat nécessaires à l'amélioration des performances des entreprises qu'ils contrôlent.

On ne peut considérer pour autant que l'autonomie des EPE soit aujourd'hui une réalité. En comparaison avec les Fonds de participation, on peut relever une concentration encore plus forte des pouvoirs réels de décision à un niveau qui dépasse les prérogatives des EPE et même des Holdings. Par le biais du Conseil National des

Participations de l'Etat (CNPE) présidé par le Chef de Gouvernement, les pouvoirs publics conservent une capacité forte d'intervention et de contrôle des actions économiques engagées "sur le terrain" par les Holdings publics, notamment en matière de restructurations et de politiques industrielles. En outre, la cooptation demeure encore de rigueur dans la nomination des responsables des holdings (Directoire et Conseil de surveillance) et des entreprises, perpétuant ainsi les mêmes pratiques et les mêmes méthodes de travail que par le passé.

Il nous semble que l'autonomie réelle des EPE est incompatible avec le maintien d'une « culture » désuète qui, durant les années 1970 et 1980 a consisté à légitimer des pratiques de reconstruction systématique de l'économie « par le haut ». Il est admis qu'en Algérie, c'est essentiellement dans le secteur public que gisent les situations rentières les plus importantes. Aussi, il est vain d'espérer un approfondissement des réformes si ces situations ne sont pas démantelées pour laisser place en libre jeu de la concurrence, à la compétence et au savoir-faire, à la capacité à créer de la richesse, c'est-à-dire en fait à l'émergence d'une véritable classe d'entrepreneurs publics et privés. Par ailleurs, dans le contexte actuel où la ligne de démarcation entre pouvoir politique et Etat-Administrateur de la « chose publique » n'est pas encore clairement établie dans les faits, les processus de décision sont rendus difficilement " lisibles", ce qui tend à reproduire l'opacité, l'absence de consensus entre les différents partenaires sociaux et donc l'instabilité des réformes économiques élaborées « en conclave ». Nous reviendrons sur ce point au cours de ce travail.

La libéralisation du commerce extérieur et du régime de change est un autre volet de la dérégulation. Accompagnant le démantèlement du monopole exercé auparavant par les EPE dans leurs créneaux respectifs, cette libéralisation implique la fin du monopole étatique sur les opérations d'importation et d'exportation et donc la libre circulation des biens, des services et des capitaux entre l'Algérie et le reste du monde.

Le mouvement est enclenché avec la loi de finances complémentaires de 1990 favorable à la libéralisation du commerce d'importation pour les opérations réglées sur compte devises. L'accès au financement de ces opérations a été d'abord circonscrit aux concessionnaires et grossistes dûment agréés par le Conseil de la monnaie et du crédit, avant de s'élargir sans discrimination à toute personne physique ou morale régulièrement inscrite au registre de commerce. La solvabilité de l'opérateur, garantie par sa banque domiciliatrice, devient le seul critère pris en considération.

On notera encore une fois que malgré cet important réaménagement législatif, l'accès au financement extérieur et à l'importation n'est devenu effectif qu'avec la signature de l'accord stand-by de 1994, après une longue période d'application timide de la loi, voire même de sa mise entre parenthèse.

Depuis le second semestre 1994, l'émergence de très nombreux importateurs privés à la suite de cette ouverture tous azimuts a fait naître des problèmes sérieux de gestion du commerce extérieur, inconnus du temps du monopole étatique. L'obsolescence et la faiblesse de la réglementation en place ont contraint l'administration centrale à moderniser les services de douane et à adopter un nouveau tarif douanier plus conforme aux règles édictées par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) à laquelle l'Algérie entend adhérer incessamment.

Enfin, la libéralisation du commerce extérieur appelle naturellement l'adoption d'une politique de change plus adéquate. La dévaluation du dinar de 50% en 1994 a eu pour effet de faire baisser le taux de change parallèle et de réduire l'écart avec le taux officiel, stimulant ainsi davantage le commerce d'importation.

La législation en matière de relations de travail (dont celle sur les salaires) a été entièrement révisée en 1990 dans le sens de la dérégulation: une convention collective et un règlement intérieur sont négociés directement entre l'Assemblée des travailleurs et les dirigeants des entreprises; de nouvelles formes de contrats de travail sont introduites, de même que le pluralisme syndical. Ces textes ont été complétés en 1994 et 1995. S'agissant des salaires, à l'heure actuelle, seule demeure du ressort de l'Etat la fixation du SMIG, négocié en commission tripartite (syndicats, patronat, administration).

Le dernier volet de la dérégulation que nous évoquerons ici est le fait de la loi 90-10 du 14 Avril 1990 sur la monnaie et le crédit qui représente probablement la pièce maîtresse du dispositif de refonte du cadre institutionnel et juridique de l'économie algérienne depuis les réformes de 1988. Cette loi réaménage complètement les relations entre l'Etat et la Banque Centrale (rebaptisée Banque d'Algérie) en accordant l'autonomie totale à celle-ci. Elle reconsidère ses relations avec les entreprises économiques, inaugure une politique monétaire et cambiaire plus active et consacre la mobilité sans restriction majeure du capital entre l'Algérie et l'extérieur, qu'il s'agisse des investissements étrangers en Algérie ou des investissements algériens à l'extérieur.

D'une part, la loi 90-10 fait de la banque d'émission, et pour la première fois depuis sa création en 1962, une institution indépendante du pouvoir exécutif. Sur le plan des principes, la distinction ainsi consacrée entre l'autorité monétaire et les organes exécutifs de l'Etat ouvre la voie à la rupture avec la gestion administrative trentenaire de l'économie. La Banque d'Algérie « récupère » de ce fait les fonctions et les attributions classiques de toute Banque Centrale: veiller à la bonne gestion des engagements financiers extérieurs, déterminer le niveau de l'offre de monnaie en circulation en fonction des besoins de l'économie, fixer la parité de la monnaie nationale et le taux de réescompte, organiser et contrôler le marché des changes.

Par ailleurs, la loi vise à éliminer le financement automatique des EPE par le Trésor et à instaurer de véritables relations commerciales entre les banques et les entreprises. Elle stipule que ces dernières doivent désormais se financer par des ressources réelles provenant de l'autofinancement, des emprunts remboursables ou de titres de participation. Mais le vote de cette loi n'a pas empêché les pouvoirs publics de continuer à recourir, comme par le passé et au titre de l'assainissement financier », au financement monétaire pour satisfaire les besoins de crédits des EPE ou du Trésor public. Une mesure récente vient d'annoncer la fin de cette pratique au 31 Mars 1997. Si elle venait à être effectivement appliquée, (la disparition de la rubrique « assainissement financier des EPE » dans le projet de loi de finances 1998 le laisse supposer), cette mesure serait de nature à soulager les finances publiques et, surtout, rendrait plus que nécessaire les compressions d'effectifs et accélérerait la mise en oeuvre des réformes du secteur public longtemps différées.

Enfin, la loi 90-10 autorise les investissements algériens à l'étranger et, surtout, lève l'essentiel des contraintes administratives liées à l'afflux de capitaux étrangers vers l'Algérie. Son article 183 stipule: « les non-résidents sont autorisés à transférer des capitaux en Algérie pour financer toutes activités économiques non expressément réservées à l'Etat ou à ses démembrés ou à toute personne morale expressément désignée par un texte de loi ». Ainsi, tout investisseur non résident désireux d'investir en Algérie peut choisir entre l'investissement à 100% non résident ou le partenariat avec des personnes publiques ou privées algériennes. Elle accorde de nombreuses garanties (prévues par les conventions internationales ratifiées par l'Algérie) dont la principale est la possibilité de rapatriement dans tous les cas de tous les dividendes, intérêts, rentes et autres revenus liés aux produits de l'investissement. Le seul préalable prévu est la demande de conformité à la loi confiée au Conseil de la monnaie et du crédit, accompagnée d'un dossier à la Banque d'Algérie directement par le biais d'une banque ou d'un établissement financier agréé.

Au total, les politiques d'ajustement structurel dans leurs volets stabilisation macro-financière et dérégulation ont connu un début d'application entre 1988 et 1991 en concertation avec les institutions financières internationales (accords de Mai 1989 et de Juin 1991) à la suite de la grave crise d'endettement extérieur de 1986. Le décret législatif n° 63 du 05.10.1993 relatif à la promotion de l'investissement (code des investissements), le code de commerce, la réforme fiscale et la loi sur la concurrence (Janvier 1995) ont par la suite complété le dispositif de refonte du cadre juridique et institutionnel de l'économie. Mais le hiatus observé entre la promulgation des textes de loi et leur application concrète n'autorise pas à considérer que la longue évolution vers l'économie de marché est marquée du sceau de l'irréversibilité.

2.3. Les Principaux obstacles à la dérégulation

En effet, les rigidités qui caractérisent le fonctionnement de l'économie administrée ne sont pas encore entièrement levées et les mécanismes d'une économie concurrentielle ne fonctionnent pas encore de façon effective. Outre la question de l'autonomie des EPE déjà évoquée, les difficultés à faire aboutir le dossier sur la privatisation et celui ayant trait à la refonte du système financier témoignent de la persistance d'obstacles réels freinant l'évolution vers l'économie de marché. En effet, la privatisation des entreprises publiques dans l'agriculture comme dans l'industrie, de même que la réforme du secteur financier ont enregistré des retards considérables malgré l'insistance des institutions de Bretton Woods à en accélérer la mise en oeuvre.

Dés 1987, la loi 87-19 avait engagé une réforme de la structure foncière des anciens "Domaines Agricoles Socialistes" (DAS) qui représentent, rappelons-le, quelques 2,8 millions d'ha des terres les plus fertiles sur les 7,5 millions d'ha de S.A.U. Elle maintient la propriété de la terre à l'Etat, mais permet aux agriculteurs du secteur de s'organiser librement en Exploitations Agricoles Collectives (EAC) et en exploitations Agricoles Individuelles (EAI). Elle leur reconnaît un droit de jouissance perpétuel et transmissible aux héritiers. Surtout, elle laisse le libre choix aux exploitants en matière d'orientation de la production, de l'investissement, de la commercialisation. La seule contrainte introduite par la loi est l'exigence de l'exploitation directe (interdiction de la sous-location) et le remboursement à terme des moyens de production disponibles sur les exploitations au moment de l'acquisition.

Dix années après, la promulgation de cette loi ne paraît pas avoir réussi à stabiliser définitivement le régime foncier et donc à garantir la sécurité des investissements dans le secteur. Des problèmes multiples liés à cette situation continuent à freiner la mise en exploitation rationnelle des terres agricoles du domaine public: instabilité des exploitations, faibles investissements, ventes sur pied, détournements de vocation, constructions illicites, etc...

Un aspect de ce problème a été réglé par l'ordonnance du 25.09.1995 modifiant et amendant la loi sur l'orientation foncière. L'ordonnance restitue une partie des terres concernées à leurs anciens propriétaires nationalisés par la Révolution Agraire de 1972. Mais la question demeure encore en débat quant au sort des EAC / EAI entre les tenants d'une privatisation intégrale et les partisans d'une location à long terme aux actuels exploitants, voire même du maintien du statut actuel. Le récent programme triennal du Gouvernement ne va pas au delà de la promesse de présenter prochainement au Parlement une loi sur la privatisation des terres agricoles dont le projet a été adopté par le Conseil National du Transition (ex CNT) en Décembre 1996.

Les mêmes retards, difficultés et hésitations se retrouvent pour ce qui concerne le secteur public industriel: le principe de sa privatisation a été officiellement introduit pour la première fois dans des articles de la loi de finance complémentaire de 1994. Cependant, il a fallu attendre encore une année pour que le Gouvernement fasse adopter l'ordonnance 95-22 du 26 Août 1995 portant privatisation des EPE.

Conçue comme un instrument essentiel de parachèvement de la dérégulation économique et de la redynamisation du secteur public industriel, cette loi repose sur l'ouverture aux capitaux privés nationaux et étrangers dont il est attendu, entre autres, un apport substantiel en technologie et en capacités managériales.

L'opération n'avance pas pour autant. La demande des investissements privés demeure insignifiante, et pas seulement en raison de la conjoncture politique et sécuritaire. Considérant que le dispositif légal mis en place était peu incitatif, le Gouvernement propose et fait voter à la fin de 1996 une révision de la loi de 1995 en y intégrant une dizaine d'amendements. Parmi celles-ci, la loi révisée lève l'obligation du paiement au comptant en consacrant la vente à tempérament sur une période allant jusqu'à 10 ans, avec un différé d'une année et un règlement initial de 30% seulement de la valeur de l'acquisition. En outre, elle revient sur la disposition obligeant l'acquéreur à maintenir la même activité et à garder l'ensemble du personnel en place pendant 5 années. Enfin, elle introduit l'actionnariat populaire, c'est-à-dire la vente à grande échelle au large public (avec octroi de nombreuses facilités), cette forme étant jugée à la fois plus incitative et plus conforme à la justice sociale.

Ces amendements, ainsi que la création du Conseil National de Privatisation et, plus récemment de la Commission de contrôle des opérations de privatisation n'ont pas suffi, manifestement, à enclencher un mouvement significatif de privatisation du secteur public, c'est-à-dire à impliquer davantage les investisseurs privés nationaux et étrangers dans la construction d'une économie libérale.

A l'heure actuelle, le bilan de la privatisation est dérisoire: les évaluations officielles font état, en termes de résultats, de la concrétisation d'à peine 52 opérations de privatisation d'Entreprises Publiques Locales (EPL) sur les 1200 existantes, et de 11 opérations portant sur le patrimoine d'EPE de l'industrie, du tourisme et du commerce sur les 450 entreprises réputées privatisables.

Tout récemment encore (Septembre 1997), une liste des entreprises éligibles à la privatisation totale ou partielle (ou à l'ouverture de leur capital) a été rendue publique par le CNPE et un lancement massif du programme est prévu en Novembre Décembre 1997: 148 entreprises et 68 unités industrielles, 83 entreprises du BTPH, 37 dans le secteur des services et 694 EPL sont concernées par cette première vague qui, pour l'instant, semble épargner les noyaux durs de l'industrie: SIDER - aciéries,

SNVI, ENIE, ... ainsi que l'ensemble du secteur pharmaceutique. Mais aucun échéancier précis n'a encore été fixé pour l'exécution de ce programme dont il est dit qu'il pourrait s'étaler sur une période de 2 ou 3 années.

Au delà de la situation sécuritaire forcément peu propice à l'investissement privé, d'autres obstacles aux objectifs bloquent l'avancée de la privatisation. Nous reviendrons plus loin sur l'absence d'un environnement financier de nature à la soutenir. Comment la privatisation peut-elle se concrétiser si la valeur marchande des actifs des entreprises concernées n'est pas correctement estimée ? comment régler la question du passif de ces entreprises ? la privatisation sera-t-elle menée dans la transparence et la concertation entre partenaires économiques et sociaux ? autant d'inconnues dont le traitement conditionnera largement le succès ou l'échec de l'opération.

Le second grand obstacle au succès de la transition vers une économie plus concurrentielle est le retard mis à réhabiliter le système bancaire et financier dans sa fonction d'agent actif dans la collecte des ressources et le financement de l'économie. Longtemps après la promulgation de la loi sur la monnaie et le crédit, force est de constater que ce secteur est encore maintenu dans ses structures anciennes.

Ce secteur comprend toujours cinq banques commerciales publiques passées à « l'autonomie » en 1990 (BNA, BEA, BADR, BDL et CPA), et une Banque de Développement (la BAD), auxquelles s'ajoute le « circuit Trésor » composé de la CNEP et des CCP. Expressément prévue par la législation en vigueur, l'installation d'établissements financiers privés (nationaux ou étrangers) n'est pas encore effective. Seules El Baraka (banque commerciale mixte entre la BADR et un groupe saoudien) et la FINALEP (société d'investissement) opèrent dans le secteur, alors qu'un projet de privatisation de la BDL attend toujours d'être finalisé.

Par ailleurs, il faut noter qu'un décret déjà ancien, datant de 1993, a créé la Bourse des valeurs mobilières et la Commission d'Organisation et de Surveillance des Opérations de Bourse (COSOB), prélude à la mise en place d'un marché des capitaux. Dans le même sens, il a été créé tout récemment (Avril 1997) la Société de Gestion des Valeurs en Bourse (SGVB) Mais si les structures et procédures sont quasiment en place, le démarrage des premières transactions boursières tarde à venir.

Aussi bien, ni le financement bancaire, ni le financement boursier n'ont pu se substituer totalement, à ce jour, au financement monétaire et budgétaire ayant prévalu durant trois décennies. Du reste, les banques commerciales continuent encore aujourd'hui à se plier aux directives du pouvoir exécutif pour financer les restructurations des différents secteurs d'activité.

Au total, si l'on accepte l'hypothèse que le désengagement de l'Etat (la dérégulation) de la sphère économique concurrentielle est un élément essentiel de la transition vers l'économie de marché, il faut bien admettre que cette transition demeure encore problématique. Bien que fortement ébranlé par le nouveau cadre institutionnel et juridique mis en place depuis 1988, le système bureaucratique et rentier conserve des positions fortes dans les principales sphères d'activité économique, contrariant ainsi le passage d'une économie de rente à une économie de production. Les difficultés à achever le processus de dérégulation, et plus fondamentalement encore à engager effectivement la restructuration industrielle et à élaborer une stratégie de développement cohérente à long terme portent la marque de cette situation de blocage.

III - UNE DIFFICILE PRISE EN CHARGE DES ASPECTS STRUCTURELS DE L'AJUSTEMENT

3.1. Le secteur industriel public: « Talon d'Achille » de l'économie

C'est un fait bien établi que les entreprises publiques industrielles consomment plus de richesses qu'elles n'en produisent. Elles ont toujours constitué une charge importante, par leur déficit, sur les ressources publiques, sans que les apports financiers externes n'aient eu de traduction positive sur leurs performances économiques. Or, le secteur continue à enregistrer des contre-performances qui ne cessent de s'amplifier, malgré les « assainissements financiers » successifs consentis par les pouvoirs publics.

La production industrielle a encore chuté de 8,6% en 1996. La décroissance a concerné toutes les branches, à l'exception de la branche électrique - électronique (+ 6,6%) et de la branche matériaux de construction (+ 1,9%). Les branches les plus touchées sont celles que l'on considère comme étant le « noyau dur » du secteur industriel hors hydrocarbures: mécanique - métallique (- 22,2%), sidérurgie métallurgie (- 23,9%), chimie organique - pharmacie (- 16%).

Le taux de croissance pour l'ensemble du secteur et pour les six dernières années a évolué comme suit :

1991	- 7,0%	1994	- 8,5 %
1992	- 2,5 %	1995	- 0,5 %
1993	- 1,5 %	1996	- 8,6 %

Source : CNES - Rapport sur la conjoncture du 2^o semestre 1996.
Avril 1997 - p.15.

Il a été estimé que les pertes cumulées de production par l'industrie manufacturière publique entre 1990 et 1996 représentent l'équivalent de toute la production de 1989.

Les découverts bancaires sont passés de 92 milliards DA à fin 1995 à 113 milliards DA à fin 1996, ce qui traduit une déstructuration forte et croissante des entreprises publiques industrielles.

Ce déséquilibre financier structurel s'articule intimement à un déséquilibre économique tout aussi structurel: il s'agit d'une part d'entreprises totalement dépendantes de l'extérieur pour leurs approvisionnements en matières premières, machines et pièces détachées, du fait de la désarticulation interne très prononcée de l'appareil productif national. D'autre part, elles sont toutes faiblement exportatrices de biens et services industriels et n'ont jamais pu réaliser, dans leur quasi-totalité, de percées significatives sur les marchés internationaux.

Tout le problème de la restructuration du secteur est de concevoir une autre organisation capable de renverser les tendances actuelles dans le sens d'une relance plus conséquente de l'investissement productif hors hydrocarbures, d'une plus grande efficacité de l'outil de production et d'une contribution plus appréciable de l'industrie manufacturière à la croissance économique globale. C'est, en principe, à la réalisation de ces objectifs globaux que voudrait répondre la tentative récente d'ouvrir une phase nouvelle dite de « réformes de seconde génération », réformes à inscrire dans le cadre d'une véritable politique industrielle intégrée à promouvoir. Dans la mesure où celle-ci commande désormais, en grande partie, l'avenir de notre développement économique et social, il importe de rendre compte de ses orientations majeures à court et moyen termes.

3.2. L'esquisse controversée d'une nouvelle Politique industrielle

Dans un document quasi-officiel récent intitulé « Economie algérienne: les enjeux et les choix à moyen terme (1996-2000) », la restructuration industrielle est présentée comme une condition indispensable à la reprise de la croissance et un déterminant majeur de l'équilibre macro-financier futur de l'économie nationale. Ce texte définit des objectifs et des choix stratégiques qu'il insère dans une doctrine économique « nouvelle ».

3. 2.1. Les trois grands objectifs de la nouvelle doctrine

Le premier objectif met l'accent sur la nécessité d'améliorer les performances du capital public industriel en place par une meilleure gestion et un meilleur fonctionnement de ce capital, afin d'élever son taux d'utilisation et son efficacité. Cet objectif devra être obtenu principalement par le recours au partenariat externe qui permettra d'accéder aux ressources non disponibles: technologie, capitaux, expertise managériale et connaissance des marchés extérieurs.

Le second objectif vise l'amélioration de la balance - devises du secteur industriel rénové, afin d'élever sa contribution à la génération de l'épargne nationale hors hydrocarbures et diversifier ainsi les sources de financement de l'accumulation. Deux options, apparemment contradictoires, sont retenues à cet effet, sans que le choix pour l'une ou l'autre n'ait été clairement exprimé:

- Une plus grande densification - intégration du tissu industriel fondée sur des politiques substitutives à l'importation, ces politiques visant la réduction à terme de la dépendance à l'égard des approvisionnements extérieurs.

- Des politiques de promotion des exportations industrielles afin de préparer l'industrie nationale à une insertion active dans le marché régional et mondial. Il s'agit ici de fonder l'orientation de l'investissement industriel sur la recherche d'avantages compétitifs permettant de faire émerger progressivement des activités industrielles d'exportation.

Le troisième objectif cible l'accroissement de la part du secteur privé, et de la PME en particulier, aussi bien par des opérations de privatisation des actifs publics que par des mesures incitatives à l'investissement nouveau. On sait qu'actuellement, les entreprises privées industrielles représentent plus de 90% du nombre des entreprises dans l'industrie, mais ne réalisent que 20% de la valeur ajoutée industrielle et occupent à peine 21% de la main-d'œuvre industrielle totale. Ce troisième objectif vise donc à réajuster la part relative des secteurs publics et privés dans l'industrie dans un sens qui soit compatible avec les règles de l'économie de marché.

3.2.2. Les choix stratégiques retenus

Ces choix réaffirment la grande responsabilité de l'Etat et sa vocation à organiser et à orienter la nouvelle politique industrielle, fixent l'encadrement institutionnel et réglementaire du secteur public industriel et définissent les modalités de réhabilitation et de redressement des entreprises concernées.

A- Il est affirmé avec force l'importance du rôle de l'Etat qui doit conserver son rôle actif prépondérant dans la conduite de la politique industrielle, afficher ses préférences sectorielles et établir ses priorités sur la base d'une distinction nette entre:

- Les branches et les filières à promouvoir et dans lesquelles il maintiendra sa présence en tant qu'actionnaire durable ou temporaire et en tant qu'investisseur, dans un contexte démonopolisé et ouvert sur le partenariat.

- Les branches et les filières dites concurrentielles, ouvertes à la privatisation et desquelles il doit se désengager progressivement.

- Les branches et les filières en déclin.

Les branches et les filières prioritaires sont celles sur lesquelles doit se concentrer l'essentiel des efforts en vue de restructurer le secteur industriel national.

Il s'agit d'une part, des activités considérées comme le « noyau dur » de la stratégie de densification industrielle et censées avoir les effets d'entraînement les plus forts : pétrochimie, industries minières, sidérurgie - métallurgie, mécanique, industries électriques et électroniques, chimie de base, industrie du ciment. En outre, ces activités sont les vecteurs de la nouvelle stratégie d'insertion dans la division internationale du travail dans la mesure où elles offrent les meilleures opportunités de construction d'avantages compétitifs sur les marchés extérieurs. Il s'agit d'autre part des activités qui concourent directement à la prise en charge des besoins d'équipements spécifiques: équipements de l'agriculture et des industries agro-alimentaires, infrastructure hydraulique, équipements en matériaux de construction, etc...

B- L'Etat intervient dans la définition de sa politique industrielle et en assure la cohérence d'ensemble par le biais du Conseil National des Participations de l'Etat (CNEP). Celui-ci décide de la création de 11 Holdings publics recouvrant chacun un nombre déterminé d'entreprises regroupées par activités homogènes. De cette organisation des portefeuilles des holdings transparaissent les préférences exprimées par les pouvoirs publics en matière de politique industrielle: les holdings « stratégiques » sur lesquels s'appuie la nouvelle dynamique sont organisés selon une logique de filière ou de branche devant favoriser les synergies dans les actions de

restructuration des entreprises concernées. Pour les autres holdings, le choix est porté sur l'organisation conglomérale destinée à faciliter les opérations de privatisation.

Malgré les efforts pour l'adapter à l'orthodoxie libérale de cette fin de siècle, la nouvelle doctrine en matière de développement et de politique industrielle laisse apparaître par bien des aspects des similitudes avec celle qui a marqué le "modèle de développement" des années 1970 : s'y retrouvent le même credo quant au rôle directeur que devrait jouer l'Etat dans l'orientation du développement industriel, les mêmes priorités quant aux branches à promouvoir, mais aussi les mêmes incohérences. En effet:

1 - Comment peut-on affirmer la prépondérance de l'Etat en matière de restructuration industrielle et conduire cette même restructuration référence au principe de désengagement de l'Etat des activités concurrentielles au profit des entreprises privées dont on sait qu'elles définissent leur stratégie en fonction des seules injonctions du marché ? on ne peut reconnaître d'une part que les PME- PMI sont des instruments essentiels à l'accélération du processus d'intégration industrielle, à la valorisation des ressources locales, à la création d'emplois, à la promotion des exportations des produits manufacturés et au développement local » et exprimer en même temps des préférences stratégiques qui érigent les grands Holdings publics en « instruments privilégiés de l'Etat pour mettre en oeuvre la stratégie de restructuration industrielle ».

L'expérience des nouveaux pays industriels et des pays dits "émergents", au cours des deux dernières décennies (Asie du Sud-Est, Inde, Mexique, Turquie, Maroc, etc...) montre bien les impasses auxquelles a conduit l'étatisme et enseigne que le développement économique s'opère dans des économies non étatisées (F. Yachir 1996), même si l'Etat y joue un rôle essentiel et incontournable, notamment en développant les techniques nécessaires pour stabiliser l'environnement macro financier, en mettant les ressources fiscales disponibles au service de l'investissement productif public et privé, en fournissant l'infrastructure requise, en améliorant l'éducation et la formation, et en soutenant les entreprises dans leur quête de marchés et de partenaires étrangers.

2 - La nouvelle doctrine économique, tout comme celle qui a prévalu dans les années 1970, identifie le développement économique à l'investissement public et à sa concentration dans l'industrie lourde. Les hydrocarbures, le raffinage, la pétrochimie, mais aussi les industries sidérurgiques, mécaniques, métalliques et électriques sont considérées comme la trame du tissu industriel à mettre en place dans la perspective de construction d'un appareil industriel intégré.

De la même façon que pour l'étatisme, nous sommes en droit de nous interroger aujourd'hui sur la pertinence d'une telle conception. Si nous entendons par nationalisme économique la volonté de construire économiquement la Nation, il n'est pas évident que cette construction passe nécessairement par l'affectation prioritaire des ressources disponibles pour l'investissement à l'industrie lourde au détriment des industries légères au cours de la phase de « démarrage ». La notion de secteurs ou de branches stratégiques est ici au cœur du débat. La nouvelle politique industrielle n'est pas accompagnée d'une définition claire de cette notion, alors même qu'elle a servi de critère principal de hiérarchisation des activités industrielles. En quoi des entreprises dans l'industrie légère (alimentation, textile ou autres) qui valorisent les ressources matérielles et humaines dont elles disposent, qui écoulent sur le marché des produits de qualité obtenus à des coûts compétitifs, qui créent des emplois directs et indirects durables, qui distribuent des revenus liés strictement à l'effort productif d'un personnel maîtrisant convenablement l'outil de production et qui participent pleinement à l'accroissement des recettes budgétaires par le paiement régulier des impôts dûs seraient-elles moins « stratégiques » qu'un complexe sidérurgique financièrement déstructuré, qui consomme plus de richesses qu'il n'en crée et cela au détriment de l'économie et des contribuables, qui distribue des salaires indus et qui dépend totalement de l'extérieur pour ses approvisionnements et son équipement ?

3 - Pour répondre au souci de diversification des sources de financement de l'économie, la nouvelle doctrine économique arrête deux options : une politique de substitution d'importation tournée vers l'élargissement du marché intérieur, et une politique de promotion des exportations manufacturières et donc la conquête de marchés extérieurs. La contradiction entre ces deux options est ici évidente si l'on admet que les ressources financières, matérielles et humaines, rares par définition, ne peuvent être affectées simultanément à deux types d'emploi différents et que l'utilisation rationnelle de ces ressources impose nécessairement des choix alternatifs.

Le thème de la promotion des exportations hors hydrocarbures s'est imposé dans les débats publics avec la prise de conscience de l'impossibilité d'organiser un processus de développement à long terme lorsque le financement de l'économie repose sur une seule ressource exportable, d'autant qu'il s'agit d'une ressource non renouvelable, dont les coûts d'exploitation sont de plus en plus élevés et dont le prix international dépend de facteurs externes non maîtrisables localement.

Dans les pays dits « en développement, la voie d'une industrialisation réussie grâce aux exportations a été ouverte par les "quatre dragons" (Corée du Sud, Hong Kong, Taiwan et Singapour) et plus récemment par d'autres pays d'Asie (Malaisie, Thaïlande, Indonésie, Turquie) et d'Amérique du Sud (Brésil, Mexique, Chili). Leurs succès ont fini par imposer l'idée que l'orientation vers l'exportation est une condition

sine qua non d'une croissance économique rapide, et tous les P.A.S. suggèrent d'adopter cette voie. Or, une analyse plus fine montre que, tout comme pour les vieilles nations industrielles, l'industrialisation des pays en question a été précédée (sauf pour les villes - Etats de Hong Kong et Singapour) par un développement conséquent de leur base matérielle interne, c'est-à-dire un élargissement de la production tournée vers le marché intérieur (Peter B. Robinson et Soursak Tambun Tertchai - 1994). Autrement dit, la promotion des exportations manufacturières dans tous ces pays est l'aboutissement d'un long processus d'évolution au cours duquel la priorité avait été donnée d'abord à la substitution aux importations.

Compte tenu des contraintes macro-économiques et structurelles que connaît l'économie algérienne, la diversification des exportations est une donnée incontournable. Le problème est de savoir comment se donner les meilleures chances d'atteindre ce résultat et de le maintenir comme tendance durable et irréversible.

Il est clair que la fragilité actuelle de la base économique de l'Algérie et la faiblesse de sa compétitivité rendent pratiquement impossible à court et moyen termes une percée significative des produits industriels nationaux sur les marchés extérieurs. Contrairement à des pays qui, dépourvus de ressources naturelles comme le Japon et la Corée du Sud par exemple, ont été contraints de s'engager d'emblée dans une stratégie de promotion des exportations, l'Algérie dispose de ces ressources et devraient donc opter pour une stratégie d'industrialisation graduelle. Dans ces conditions, son « décollage économique » ne peut être attendu dans un premier temps que d'une stratégie d'élargissement du marché intérieur des biens de consommation de masse, notamment agricoles et agro-alimentaires,

3.3. La polarisation sur le redressement interne des EPE

Jusqu'à présent, ces préoccupations de fond sur le développement économique sont écartés du débat public. L'annonce, dans le nouveau programme du Gouvernement, de la tenue prochaine de journées d'étude sur l'industrie, des assises générales des holdings et surtout de la préparation d'un projet de loi de l'orientation du développement économique et social pour la période quinquennale 2000-2005 est une reconnaissance implicite du retard enregistré sur ce plan, indiquant par là que le consensus minimum sur la nouvelle doctrine économique exposée ci-dessus est loin d'être acquis.

Le débat est aujourd'hui largement dominé par la question de redressement des EPE ou, au moins, l'arrêt de leur dégradation. Sur la base d'un schéma directeur de restructuration élaboré par le Ministère de l'Industrie et de la Participation, chaque entreprise concernée se doit de concevoir un plan de redressement interne devant

déboucher sur un contrat de performance négocié entre les managers et le holding de rattachement. Une circulaire ministérielle en date du 17 Mars 1996 fixe comme objectif ultime au nouveau dispositif la préservation et le maintien en l'état de l'outil de production au niveau des unités et propose la simplification de la configuration des EPE par recentrage de leur activité principale (le métier de base). Après diagnostic, les autres activités dites secondaires et ne faisant pas partie des unités intégrées au métier de base seront :

- Soit proposées à la fermeture si elles ne sont ni rentables ni redressables.
- Soit proposées à la privatisation si elles sont rentables.
- Soit proposées au redressement, à l'essaimage et à la filialisation si elles sont non rentables mais redressables.

Largement engagées aujourd'hui, ces opérations d'assainissement de redressement conduites désormais par les holdings publics associent également le système bancaire: après l'échec de l'assainissement financier qui a englouti plus de 600 milliards de dinars depuis 1991, le dispositif Banques - Entreprises publiques mis en place en Juin 1996 prévoit le rééchelonnement des dettes des entreprises concernées en vue de leur mise à niveau.

Pour l'heure, il faut bien voir que les opérations engagées ont pour préoccupation centrale la survie du secteur, étant entendu que l'outil de production, largement atteint d'obsolescence dans la quasi-totalité des cas, est appelé à disparaître à court terme si l'unité de production ne se redresse pas financièrement. Ces opérations s'articulent essentiellement autour du couple privatisation - compression d'effectifs, 130 000 travailleurs du secteur économique public (environ 20% de l'effectif total) devant être compressés en 1997. Elles ne relèvent pas encore d'actions stratégiques de restructuration économique proprement dite qui ne peuvent être engagées effectivement que si l'ambiguïté propriétaires - gestionnaires est définitivement levée, consacrant ainsi la responsabilité des gestionnaires dans l'élaboration et la mise en oeuvre de leurs stratégies à moyen et long termes.

CONCLUSION

Après une décennie d'application des réformes économiques et plus de trois années d'exécution du programme dit de facilités de financement élargi, il est facile de constater que les restructurations sectorielles, notamment dans l'industrie, marquent le pas et demeurent encore au stade de la réflexion. Plus globalement, le retard enregistré à la fois dans l'élaboration d'une stratégie de développement à moyen de long termes et dans la concrétisation de l'autonomie réelle des EPE annonce, bien

évidemment, une gestion difficile de l'après programme d'ajustement structurel au-delà de Mars 1998, et cela malgré l'embellie financière actuelle dont nous avons déjà relevé la fragilité. Au moment où l'Algérie négocie son adhésion à l'Organisation Mondiale de Commerce (OMC) et affiche sa disponibilité à parachever un accord de libre échange avec l'Union Européenne, de quelle marge de manoeuvre disposent les autorités publiques pour faire sortir le pays du cadre strictement commercial qui maintient ses relations économiques internationales dans la fonction traditionnelle de fournisseur de produits énergétiques (la mono-exportation) et de consommateur passif de produits manufacturés, de services, de technologies ? comment élever la capacité de l'économie à un niveau de productivité et de compétitivité tel qu'elle puisse générer une épargne interne hors hydrocarbures conséquente et diversifiée pour financer l'accumulation future sans dysfonctionnements majeurs ?

La perspective d'une solution positive interne à ce problème nous paraît, pour l'instant, difficilement envisageable en raison de l'absence d'un consensus sociopolitique large autour du modèle de développement à promouvoir, des choix et des priorités en matière de politiques industrielles, de la place et du rôle du secteur privé dans l'économie, des mesures à prendre pour endiguer la montée des inégalités et des tensions sociale, etc... L'existence d'une opposition interne forte à l'application intégrale de l'actuel PAS de la part de partenaires politiques et sociaux importants (partis politiques, syndicats ouvriers et même patronaux, ...), l'impopularité des réformes aux yeux de l'opinion publique et enfin un déficit d'explication de ces mêmes réformes de la part des autorités rendent plus problématiques encore l'amorce d'une relance économique effective à moyen terme.

Reste le jeu des facteurs externes d'influence, c'est-à-dire l'attitude des principaux partenaires économiques et commerciaux de l'Algérie, les USA et surtout l'Union Européenne. A la faveur de la libéralisation plus grande de l'économie, tous les espoirs sont aujourd'hui placés dans la dynamisation des flux d'investissements directs étrangers. Ces espoirs se trouvent renforcés d'une part par l'attitude globalement bienveillante des institutions de Bretton Woods et leur satisfaction quant à l'état d'avancement des réformes, d'autre part par les velléités exprimées ça et là par des investisseurs français, américains, sud-coréens, italiens, espagnols, saoudiens, .. de concrétiser des projets de partenariat en Algérie. Pourtant, seul le secteur des hydrocarbures bénéficie pour l'instant effectivement de tels flux (investissements nouveaux dans l'exploitation et la production, extension des capacités d'exportation de gaz naturel, etc..). En termes de perspectives, de grandes possibilités de partenariat sont encore ouvertes dans le secteur, sachant que 46% du domaine minier (soit 1 536 000 km²) restent encore à octroyer (CNES - 1997). Pour le reste de l'économie, y compris dans la pétrochimie, le partenariat étranger demeure encore bien trop faible pour susciter l'impulsion externe tant attendue en matière de relance économique.

En Algérie comme ailleurs, le rôle de l'économie est tout à fait fondamental. Sa croissance d'année en année (croissance de la production et de l'emploi) est la condition première de l'amélioration du bien-être individuel et collectif et joue par conséquent un rôle primordial au plan social par les opportunités d'emplois et d'augmentation de revenus qu'elle crée (JK Galbraith - 1997). Inversement, une économie en stagnation, comme cela est le cas en Algérie, est nécessairement porteuse de graves conflits et exclusions. Dans ces conditions, il est à craindre que les effets sociaux de l'ajustement structurel tel qu'il est conduit actuellement, déjà fortement ressentis par de larges couches de la population, ne tendent à s'exacerber dans les prochaines années.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1 - GENERALES

- B. BELLON et ALL "L'Etat et le marché", édition Economica, 1994.
- A. BRENDER « L'impératif de solidarité », édition La Découverte, Sept. 1996.
- D. CERZUELLE "Pour un autre développement social", édition DDB, 1996.
- O. CASTEL et ALL "L'ajustement structurel, et après ?", édition Maison Neuve et Larose, 1995.
- B. DELAGE "L'évaluation des politiques sociales", édition de la Maison des Sciences de l'Aquitaine, 1996.

2- SUR L'ALGERIE

- M. BOUKELLA - S. IGHILAHIRIZ « Où en sont les réformes ? », Revue Conjoncture, 1996, Alger.
- J.C. BERTHELEMY et ALL "Quel avenir pour l'économie africaine ?" OCDE, 1995.
- C.N.E.S. « Rapport sur la conjoncture 1996 », Commission évaluation, Alger, 1997.
- G.E.R.H. « La problématique des ressources humaines au Maghreb », 1994, Rabat.
- G. MANCERON et ALL «Algérie: comprendre la crise», édition Complexe, 1996.

- Office National des Statistiques (diverses publications), Rue des Moussabilines, Alger.

- L. MOKHTAR « L'Algérie de l'indépendance à l'Etat d'urgence », édition L'harmattan, 1993.

- S. MEDHAR « La violence sociale en Algérie », édition THALA, Alger, 1997.

- Programme du Gouvernement, Alger, Juillet 1997, in El Moudjahid.

- P.B. ROBINSON et S. TAMBUNLERTHAI « L'Afrique et l'Asie: peut-on reproduire l'ampleur de la croissance économique ?
CIDE, Etude n° 40-1994.

- F. YACHIR « L'ajustement structurel dans le tiers monde » CREAD, n° 21, 1990 et " Algérie: l'ajustement inachevé" CREA, 1993.