

# POLITIQUE ECONOMIQUE ET STABILITE DE L'ETAT

Ivan Martin

Université Carlos III de Madrid

Quelques heures après son succès aux élections législatives du 30 mai 2002, le Premier ministre algérien, Ali Benflis, a réitéré ses propos sur « la crise multiforme que connaît le pays »<sup>1</sup>, en soulignant que la crise « dépasse le factuel et le conjoncturel et est de nature à affecter durablement notre devenir plus lointain »<sup>2</sup>. Pourtant, depuis fin 1999, la montée des prix des hydrocarbures, a doublé la valeur des exportations de l'Algérie et lui a permis d'accumuler 22,5 milliards de \$ de devises en réserve (alors qu'elles étaient tombées à seulement 4,4 milliards en 1999, laissant le pays au bord de l'insolvabilité). De même, la dette externe a diminué d'un tiers : de 33,7 milliards en 1996, elle est passée à 22 milliards de US\$ fin 2002. Pour autant, cette conjoncture financière favorable ne se traduit pas par un grand optimisme sur le devenir économique de l'Algérie.

Le Conseil national économique et social (CNES) relevait, fin septembre 2002, que « la conjoncture économique et sociale n'a pas connu [...] d'inflexion significative malgré une aisance financière consolidée »<sup>3</sup>. En effet, l'assainissement macroéconomique du pays n'a pas été accompagné par une amélioration des variables touchant directement la population, telles que l'emploi, la croissance (et donc les revenus des ménages) ou l'accès à des infrastructures publiques. Au contraire, la situation n'a pas cessé de s'aggraver pour la population. L'expression la plus symbolique de ce mécontentement se trouve en Kabylie. La population s'y trouve dans une situation de dissidence et la présence de l'État a été réduite au minimum depuis bientôt deux ans. Comme le montre le contenu de la

---

<sup>1</sup> *Le Matin*, 1<sup>er</sup> juin 2002.

<sup>2</sup> Allocution de Ali Benflis à l'occasion de la clôture des travaux des ateliers sur la plateforme d'El-Kseur, le 7 février 2002.

<sup>3</sup> CNES (2002).

plateforme d'El Kseur<sup>4</sup>, les revendications de la population sont, en très grande partie, d'ordre socio-économique.

Les interprétations les plus répandues de la crise économique s'articulent autour des notions d'Etat rentier, d'économie administrée ou d' « Etat bunker ». On essaie d'expliquer le déroulement concret de l'économie algérienne comme étant lié à l'évolution des prix des hydrocarbures, à l'intervention omniprésente des militaires, à l'appropriation d'une partie importante de la rente procurée par les hydrocarbures. L'interprétation officielle, tout en reconnaissant beaucoup d'aspects mis en avant par les analystes (corruption, comportements rentiers)<sup>5</sup>, tend à mettre l'accent plutôt sur la déstructuration causée par la violence islamiste – une approche qui néglige complètement le contexte social et économique. Aussi, ce travail met l'accent sur la politique économique algérienne dans les trois dernières années et tente de montrer ses perspectives, avec le gouvernement d'Ali Benflis.

## **LES PROBLEMES VITAUX**

Tout d'abord, les contraintes structurelles encadrent et limitent – et parfois même orientent – la politique économique et ses résultats. Sans doute, la violence, sous toutes ses formes, reste le premier problème économique en Algérie : non seulement sous la forme du terrorisme islamiste et de la répression, mais aussi en tant que manifestation du mécontentement social et des contradictions internes de la société algérienne.

L'Algérie est en passe d'achever sa transition démographique (le taux de fécondité était, en 2000, de 2,54 enfants par femme). Cependant, en raison d'une population très jeune (40% ont moins de 15 ans, 70% moins de 30), la dynamique démographique va constituer

---

<sup>4</sup> La plateforme d'El-Kseur est une liste de revendications présentée par les représentants des wilayas de la Kabylie le 11 juin 2001 à la suite des émeutes contre le pouvoir établi, enregistrées depuis le 18 avril dans toute la région. Quatre des quinze revendications de la plateforme sont d'ordre socioéconomique: trois à caractère général («Pour un Etat garantissant tous les droits socioéconomiques», «Contre les politiques de sous-développement, de paupérisation et de clochardisation du peuple algérien», et «Pour un plan d'urgence socioéconomique pour toute la région de Kabylie») et une très concrète («Institution d'une allocation-chômage pour tout demandeur d'emploi à hauteur de 50 % du SNMG»).

<sup>5</sup> Voir, par exemple, le discours inaugural du président Bouteflika, le 1<sup>er</sup> juin 1999 : «Je le déclare nettement : l'Etat est malade. Malade dans ses institutions. Malade dans son administration. Malade des pratiques à large échelle du passe-droit, du clientélisme, des abus de force et d'autorité, de l'inefficience et de la vanité

une pression supplémentaire pour l'économie et pour la société algérienne, avec un taux de croissance de la population active de près de 4% dans les 20 prochaines années.

**Tableau 1. Algérie. Projections de population 2000-2020 (en millions)<sup>6</sup>**

	2000	2010	2020
<b>Population totale*</b>	30,31	35,23	40,63
<b>Population en âge de travailler (15-64 ans)</b>	17,25	23,2	28,3
<b>Population active**</b>	9,42	12,52	15,28

Source: *Elaboration de l'auteur à partir des données du PNUD (2002, p. 144)*

\* Supposant une baisse du taux de natalité selon les estimations des Nations Unies (scénario conservateur).

\*\* Calcul de l'auteur en supposant un taux d'activité (population active/population en âge de travailler) constante égale à l'actuelle du 54% (91% pour les hommes et 17% pour les femmes).

En termes comparatifs, il faut signaler que l'Algérie est d'ores et déjà le pays arabe – à part l'Irak et la Palestine – ayant le taux de chômage le plus élevé : 54% des jeunes de moins de 25 ans et 30% environ de la population active. Pour que le nombre de chômeurs n'augmente pas, dans les années à venir, il faudrait créer environ 300.000 nouveaux emplois.

Au chômage s'ajoutent les problèmes de pénurie d'eau et de logements. D'après les données des Nations Unies, pour l'année 2000, la disponibilité annuelle d'eau était de 470,4 m<sup>3</sup> par personne, toutes utilisations confondues (en 1996, elle était de 527 m<sup>3</sup>). Malgré cette situation, on estime que 35 à 50% de l'eau consommée dans les grandes villes du pays se perd à cause des fuites ou des détournements du système de canalisation. L'eau est ainsi devenue une source d'instabilité sociale en Algérie.

La situation du logement est, elle aussi, préoccupante avec plus de 30 millions d'habitants, pour un parc immobilier d'environ 4.100.000 unités de logement. La taille moyenne des ménages est de 6,58 personnes (il y a donc près de 350.000 ménages sans logement) et, à défaut d'un accès au logement et à l'emploi, l'âge moyen du mariage ne cesse de reculer (31,3 ans pour les hommes et 27,6 pour les femmes)<sup>7</sup>. Le CNES a estimé le déficit des logements, en 2001, à 1.600.000.

---

fréquentes des recours, des privilèges inconsidérés, du gaspillage et du détournement impuni des ressources collectives».

<sup>6</sup> D'autres sources statistiques (comme Eurostat, l'Office national de statistiques algérien ou l'Organisation mondiale du travail) donnent des chiffres plus alarmants : il serait nécessaire de créer plus de 500.000 emplois par an et non 300.000.

<sup>7</sup> Office national des statistiques, recensement 2001.

## LA POLITIQUE ECONOMIQUE DES GOUVERNEMENTS BOUTEFLIKA (1999-2002)<sup>8</sup>

L'année 1999 a marqué très clairement un tournant de la politique économique algérienne. Après les années de crise (1988-1994 où le PIB par habitant est passé de 2.590 US\$ à 1.550 US\$), émerge une période de stabilisation grâce à un plan d'ajustement structurel (1994-1998). Depuis 1999, c'est une période d'ouverture et de réformes économiques. Quelle est la stratégie économique du gouvernement ? Un des traits significatifs de cette période est l'absence presque totale de documents sur les objectifs et les moyens de cette politique.

Dans cette illisibilité économique, les grandes tendances semblent être les suivantes :

- Une politique très engagée contre la corruption et la fraude, une promotion de la transparence, une efficacité des administrations publiques et une réforme du système de justice.
- Une utilisation des ressources publiques afin de rétablir la stabilité financière et macroéconomique, la viabilité de la balance des paiements et l'accumulation des réserves internationales (pour obtenir une plateforme préalable garantissant l'indépendance du pays par rapport aux marchés internationaux et pour s'attaquer aux problèmes sociaux).

Quant à la politique économique proprement dite, elle s'articule autour de trois grands axes :

- *Secteur public/secteur privé* : le but principal était la poursuite des «réformes de marché» déjà initiées en promouvant le rôle du secteur privé dans l'économie et en créant un environnement favorable à l'investissement. Pour renforcer ce processus, la privatisation de la plupart des entreprises publiques est envisagée : une liste de 910 entreprises publiques (sur les 1.170 restantes) susceptibles d'être privatisées a été dressée.
- *Ouverture commerciale* : afin de promouvoir la concurrence et d'attirer les investissements étrangers, une ouverture du marché est en négociation dans le

---

<sup>8</sup> Dans ce travail, on ne fera aucune distinction entre les gouvernements successifs du président Bouteflika : le gouvernement d'Ismail Hamdani (décembre 1998-décembre 1999) qu'il avait hérité du précédent président, le gouvernement d'Ahmed Benbitour (décembre 1999-août 2000) et les deux gouvernements d'Ali Benflis (août 2000-juin 2002 et depuis). En effet, bien que les équipes aient changé partiellement dans les ministères économiques et que des observateurs attentifs décèlent des variations de style, on peut remarquer une assez grande continuité de la politique économique, assurée par le président Bouteflika lui-même.

cadre d'un Accord d'association euroméditerranéen avec l'Union européenne (avec la création, à terme, d'une zone de libre-échange) et par l'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce.

- *Régulation et réformes structurelles* : les « réformes structurelles » portant sur la justice, l'éducation et l'administration devraient amener une restructuration et une privatisation des entreprises publiques, une réforme du secteur financier – avec un assainissement des banques publiques –, une réforme en profondeur du système des tarifs douaniers et une libéralisation du secteur des hydrocarbures<sup>9</sup>, avec d'autres mesures complémentaires, comme la réforme du foncier agricole ou du foncier industriel.

Quant au taux de chômage, le président reconnaît qu'il faudrait atteindre des taux de croissance de 7 à 8% par an, sur les dix ans à venir<sup>10</sup>, pour le résorber. Mais le budget approuvé pour 2003, avec un taux de croissance estimé à 4% (le FMI prévoit, dans le *World Economic Outlook* de septembre 2002, un taux de 2,9% pour 2003), démontre la difficulté de cette tâche.

## **LES RESULTATS ECONOMIQUES**

En faisant le bilan économique de ses trois ans de mandat<sup>11</sup>, le président Bouteflika souligne que l'Algérie a « un important excédent de la balance commerciale, un contrôle et une maîtrise de l'inflation, la libéralisation du commerce extérieur avec l'émergence d'un secteur privé dynamique [et] la reconstitution et l'augmentation des réserves de change » (voir graphique 1).

---

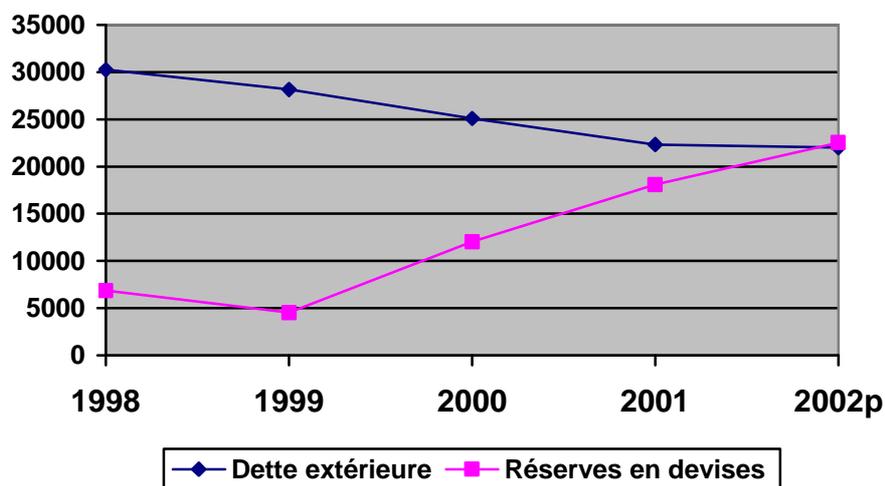
<sup>9</sup> FMI (2001a), p. 4.

<sup>10</sup> Allocution à l'ouverture du Forum économique algéro-espagnol, Madrid, 7 octobre 2002, p. 5.

<sup>11</sup> Dépêche de l'agence AFP à Alger, 16 avril 2002.

Graphique 1

## Endettement extérieur net de l'Algérie



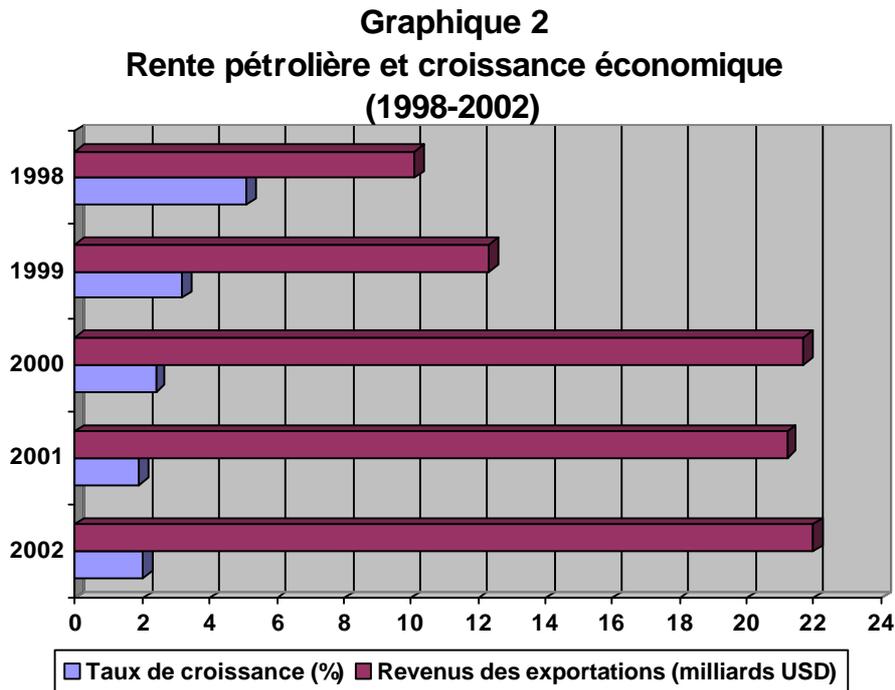
Source : *Elaboration de l'auteur à partir des données du ministère des Finances algérien*

Cette position financière est confortée par une excellente performance des variables macroéconomiques : l'inflation s'est stabilisée à un niveau très modéré (0,3 % en 2000 au lieu du 5,7% de 1997, même si, depuis, elle a augmenté, en partie à cause de la dépréciation du dinar algérien, avec 4,2% en 2001 et une prévision de 3,2% pour 2002), et le solde budgétaire est passé d'un déficit (-3,5% du PIB en 1998 et -0,5% du PIB en 1999) à un excédent de 9,9% du PIB en 2000 et de 3,4% en 2001. En tenant compte de la situation sociale du pays, il est justifié de parler de désengagement de l'État. Les investissements publics ne constituent toujours que moins d'un quart du budget de l'État, soit 6% du PIB - un niveau très inférieur à ceux des années soixante-dix (34%) et quatre-vingt (14%).

L'amélioration de la situation économique se traduit, au niveau des bailleurs de fonds internationaux, par une meilleure cotation (par exemple, les primes d'assurances sur les grands contrats avec l'Algérie ont été ramenées de 17% à 10%). La Commission européenne souligne que, « par rapport au début des années 1990, la situation macroéconomique s'est sensiblement améliorée, suite à un programme d'ajustement structurel

mené avec l'aide du FMI entre 1994 et 1998 et en raison de l'évolution favorable de l'environnement externe depuis 1999 (hausse des prix des hydrocarbures) ».

Un bilan complet de la politique économique devrait mesurer les effets sur les conditions de vie de la population. Sur ce plan, les gouvernements successifs n'ont pas mis un terme au développement de la paupérisation (7 millions de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté et 14 millions disposent de 2 dollars par jour).



Du fait que ces taux de croissance correspondent aux taux de croissance de la population (1,82% en 2000), ils ont faiblement contribué à la croissance du PIB par habitant (qui, selon la Banque mondiale, est passé de 1.550 US\$ en 1999 à 1.630 en 2001)<sup>12</sup>. Depuis 1995, le revenu par habitant a certes augmenté (+1,5% par an, au lieu de -1,7% par an en 1990-1995), mais sa répartition semble avoir souffert de la perte de pouvoir d'achat et du chômage (la consommation par tête a diminué de 0,4% par an entre 1990 et 2000<sup>13</sup>). Même le salaire minimal national garanti (SNMG) a constamment perdu du pouvoir

<sup>12</sup> Base de données World Development Indicators.

<sup>13</sup> *Human Development Report 2001*, UNDP.

d'achat (la dernière révision du salaire national minimum remonte à janvier 2001, lorsqu'il était à 8000 dinars par mois, environ 100 euros).

Cette faible transformation de richesse en bien-être de la population est illustrée par la différence entre la position qu'occupe l'Algérie dans le classement mondial selon le PIB par habitant (84<sup>ème</sup> position) et l'indicateur de développement humain (106<sup>ème</sup>), c'est-à-dire une valeur de transformation négative de  $-22$ <sup>14</sup>. Le FMI reconnaît que « la situation sociale et politique s'est récemment détériorée ».<sup>15</sup>

Tout aussi grave, la Commission reconnaît que, « depuis 1999, la mise en oeuvre effective des réformes structurelles a piétiné dans la plupart des domaines, malgré d'importants travaux préparatoires actuellement en cours ».<sup>16</sup> Pourtant, l'image de l'Algérie s'est améliorée et l'indice de la liberté économique (Index of Economic Freedom) de l'Heritage Foundation américaine, par exemple, montre une légère amélioration : de 3,45 en 1998 il est passé à 3,25 en 2002, sur une échelle de 1 (une économie libre) à 5 (une économie réprimée), mais avec une baisse par rapport à 2001 (3,10), pouvant être l'expression d'une certaine déception des marchés internationaux par rapport à l'Algérie<sup>17</sup>. Cela dit, la catégorie à laquelle appartient l'Algérie est toujours celle des pays *mostly unfree* (très peu libres). Quant à la corruption, l'Algérie n'a toujours pas été incluse dans la liste des 104 pays pour lesquels l'organisation Transparency International élabore un rapport mondial sur la corruption avec des indices détaillés pour chaque pays.

Les contradictions de la politique économique sont illustrées par les privatisations. Le ministre de la Participation et de la Coordination des Réformes, Abdelhamid Temmar, annonçait, en janvier 2002, l'intention du gouvernement de procéder à la privatisation de 184 entreprises publiques « déstructurées ». En novembre, il laissait entendre que seulement 70 des 1.170 sociétés de l'État seraient privatisées. En fait, seulement une entreprise publique significative a été privatisée, et encore, partiellement : l'entreprise

---

<sup>14</sup> *Human Development Report 2003*. Il faut signaler, pourtant, que la plupart des pays arabes ont des "taux de transformation" de richesse en bien-être fortement négatifs en raison, surtout, de la situation sociale de la femme.

<sup>15</sup> FMI (2001a), p. 5. Aïssaoui (2001, p. 27) parle de «réformes audacieuses, mais dont la mise en place a été reportée».

<sup>16</sup> Commission européenne (2002, p. 10).

<sup>17</sup> Les causes de cette détérioration sont l'augmentation de la protection commerciale effective et de l'inflation et l'impatience causée par la lenteur du processus de privatisations, notamment dans le secteur bancaire (voir <http://cf.heritage.org/index/country.cfm?ID=2.0>).

sidérurgique Sider, incluant le grand complexe industriel d'Annaba et ses installations portuaires, dont 70% a été rachetée par le groupe indien ISPAT<sup>18</sup>.

Autre cas de figure, le secteur bancaire. Les six grandes banques publiques continuent de concentrer plus de 90% des actifs bancaires (alors qu'il y a 25 autres banques privées, dont six étrangères, qui opèrent en Algérie). Les plans de privatisation semblent être reportés. Pendant les trois dernières années, on a procédé à une recapitalisation des banques publiques avec l'injection d'environ 100 milliards de US\$ pour une vaste opération d'assainissement, préalable à une éventuelle privatisation (fin 2001, les créances irrécouvrables de ces banques atteignaient 4,5 milliards de US\$, dont 600 millions seulement pour les entreprises du secteur public).

Quant au secteur privé, tout en reconnaissant son potentiel et son dynamisme, il faut relativiser son essor : son poids reste très limité dans l'ensemble de l'économie algérienne<sup>19</sup>. Son chiffre d'affaires appartient en réalité à quatre ou cinq groupes privés qui prospèrent aux alentours du pouvoir dans des zones grises et dans des conditions qu'on peut difficilement qualifier de libre concurrence.

Les trois grandes réformes annoncées par le président au moment de son arrivée au pouvoir (justice, éducation et réforme administrative) attendent encore des décisions et des actions concrètes<sup>20</sup>. Quant aux grandes réformes de l'activité économique, comme la réforme du secteur des hydrocarbures (dont le ministre de l'Energie a annoncé, depuis mars 2001, un nouvel avant-projet de loi qui a suscité une grande opposition et n'a même pas encore été traité au niveau du gouvernement) ou la réforme du foncier agricole (dont

---

<sup>18</sup> Pour une analyse des obstacles aux privatisations et des intérêts créés autour des entreprises publiques, on peut lire utilement Werenfels (2002).

<sup>19</sup> D'après les estimations du FMI (2001a, p. 9), depuis 1998, le secteur privé a dépassé le secteur public hors hydrocarbures et connaît des taux de croissance annuelle de 6% à 8%, et, en 2000, il représentait 55% de la valeur ajoutée. Pourtant, dans le secteur industriel, les entreprises publiques assurent encore près de 75% de la production, et, dans une série d'articles publiés au journal *El Watan* les 10, 11 et 12 octobre 2000, A. Bouyacoub affirme que la part des crédits concédés par les banques au secteur privé ne dépasse pas 19% en 1999, contre 32% en 1994. Pour autant, le secteur privé connaît une explosion de son activité dans la construction, le transport, le commerce et le secteur textile, et, dans une moindre mesure, dans le secteur agricole.

<sup>20</sup> Le Conseil constitutionnel a rejeté, en novembre 2002, la première mesure concrète de la réforme de la justice sous la forme d'une loi portant sur l'organisation de la magistrature. Le ministre de l'Education vient, de son côté, d'annoncer la mise en œuvre, à partir de la rentrée 2003, de la réforme des cycles et des manuels scolaires.

l'examen par le gouvernement a été encore une fois reporté), il semble très difficile qu'elles aboutissent avant l'échéance électorale des présidentielles de 2004<sup>21</sup>.

Finalement, l'ouverture commerciale est le domaine où les gouvernements ont le plus progressé. En avril 2002, en effet, le gouvernement a signé l'Accord d'association avec l'UE et les négociations d'adhésion à l'OMC sont en passe d'aboutir.

### **LE PLAN DE SOUTIEN A LA RELANCE ECONOMIQUE (2001-2004)**

En avril 2001, le gouvernement a annoncé un plan de relance de l'activité économique (Plan de soutien à la relance économique, PSRE) pour une période de quatre ans. Ce plan est doté de 525 milliards de dinars (soit presque 7.000 millions de US\$, près de 13% du PIB sur trois ans, voir tableau 2). Il a pour objectif d'« absorber le chômage » et de « relancer les activités de base de l'État ».

**Tableau 2.**  
**Répartition des fonds du plan de soutien à la relance économique (en millions de US\$)**

Secteur	2001	2002	2003	2004	Total
<b>Soutien des réformes (notamment récapitalisation des banques publiques)</b>	392	196	--	--	589
<b>Soutien à l'agriculture et la pêche</b>	139	264	294	157	854
<b>Développement local</b>	425	561	467	39	1491
<b>Travaux publics</b>	1.216	1.019	492	26	2253
<b>Développement de ressources humaines</b>	515	391	227	46	1177
<b>TOTAL</b>	2.687	2.432	1.481	268	6.869
<b>Pourcentage du PIB</b>	4,7%	4,0%	2,2%	0,4%	

Le plan contient aussi quelques mesures d'allègement fiscal pour les investisseurs étrangers et les entreprises. Le CNES souligne que ce plan « revêt souvent des formes conventionnelles d'opérations ordinaires, sans profondeur stratégique ».

Approuvé quelques mois auparavant, en juillet 2002, mais inscrit dans la même logique, le Plan national de développement agricole (PNDA) semble avoir eu un peu plus de succès,

<sup>21</sup> "Réformes économiques, privatisation, foncier agricole. Au stade des hésitations", *Liberté*, 11 novembre 2002.

au moins en termes de croissance de la production agricole (18,7% entre 2000 et 2001<sup>22</sup>). Le PNDA table sur le financement des investissements agricoles permettant une intensification des exploitations, en adoptant l'irrigation et la culture sous plastique ou en promouvant l'implantation de cultures plus intensives. La réforme du foncier agricole, actuellement reportée, devrait venir compléter ce plan de relance.

Depuis deux ans, le Conseil national économique et social et le Forum des chefs d'entreprise<sup>23</sup> essaient de nourrir le débat public sur la politique économique, mais sans grand succès. Celui-ci souffre d'un déficit de communication. Par conséquent, à défaut d'instances et de pratiques de concertation entre les représentants politiques et les agents économiques, il y a un « décalage entre la générosité des déclarations d'intention et l'immobilisme dans les pratiques quotidiennes » et « ce décalage a des raisons plus profondes qui tiennent à l'absence de toute projection économique sérieuse pour le développement économique et social du pays »<sup>24</sup>.

La qualité de l'information économique fait défaut aussi. Paradoxalement, dans une économie encore fortement planifiée, il y a une absence presque totale d'études détaillées sur les effets probables des grands choix économiques du gouvernement. En fait, très souvent, on ne dispose même pas de statistiques économiques de bases fiables. Le FMI se réfère, dans ses rapports, à ce manque de qualité du système d'information économique nationale en signalant que la « faiblesse des données [...] empêche actuellement le suivi de la situation économique et la formulation des politiques économiques »<sup>25</sup>. Cela justifie les doutes exprimés par les principaux agents économiques sur l'existence d'une vraie stratégie économique nationale<sup>26</sup>. Dans ces conditions, toute analyse de l'économie algérienne reste, par définition, purement approximative.

---

<sup>22</sup> Pourtant, cette croissance s'explique en bonne partie par la crise agricole de la campagne 2000, causée par la sécheresse. Pour 2002, on prévoit une légère réduction de la production.

<sup>23</sup> Association patronale qui, ne représentant pourtant que 68 entreprises (dont des entreprises publiques et étrangères), a acquis rapidement un très grand poids dans le débat économique en Algérie.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> FMI (2001b), p. 3. L'index officiel de prix à la consommation est toujours calculé, par exemple, avec une corbeille de produits élaborée en 1988, et ne tient pas compte des prix dans les marchés informels (cette situation devrait s'améliorer fin 2002, avec le traitement des résultats de l'enquête sur les dépenses de consommation des ménages de l'Office national des statistiques).

<sup>26</sup> « L'État est incapable de définir le nombre exact de chômeurs et ne dispose encore moins de paramètres pour évaluer le taux réel de l'inflation [...] aucun gouvernement n'a fait un état des lieux depuis le lancement des réformes » (entretien avec M. Sidi-Saïd, secrétaire général du principal syndicat algérien, l'Union générale

## DES REFORMES URGENTES ET NECESSAIRES

L'amélioration des conditions de vie n'est pas possible sans une relance de la consommation et une hausse des revenus. Cette relance doit se produire sans provoquer de distorsions majeures dans la structure des stimulations économiques. Par exemple, dans une économie de marché ouverte, les prix subventionnés qui subsistent en Algérie dans certains secteurs<sup>27</sup> posent de graves problèmes d'efficacité ; mais leur suppression doit être accompagnée de mesures compensatoires pour éviter que les conditions de vie des plus démunis ne se détériorent encore plus ; même le FMI propose l'extension d'un filet de protection sociale pour mitiger l'impact des réformes.<sup>28</sup> Aussi, il faut s'assurer que les transferts de l'État ne viennent pas créer de nouvelles rentes pour des groupes privilégiés, mais plutôt renforcer le fonctionnement effectif des marchés et la compétitivité des agents économiques.

Par ailleurs, cette amélioration des conditions de vie ne pourra guère avoir lieu sans la création de millions d'emplois dans les dix ans à venir pour remédier au chômage rampant (il y avait deux millions de chômeurs en 1997, pour trois millions actuellement) et à l'arrivée, dans les années à venir, de cohortes de jeunes Algériens sur le marché de travail.

En fait, pour arriver à cet exploit, les autorités algériennes estiment qu'il serait nécessaire d'arriver à des taux de croissance économique soutenus, de l'ordre de 7-8%. Pourtant, ces mêmes autorités semblent renoncer à ce but en consignant dans le budget de l'État, pour 2003, un taux de croissance (régulièrement surestimé dans le passé) de 4%, tout en sachant que même la réalisation de ce taux dépend des aléas de deux grands facteurs de l'économie algérienne : les précipitations et les prix internationaux des hydrocarbures. Dans ces conditions, toute politique économique algérienne prétendant faire face aux vrais problèmes du pays doit s'orienter vers la création massive d'emplois.

---

des travailleurs algériens, dans le journal d'Alger, *La Tribune*, 25 juillet 2002); voir aussi les protestations du Forum des chefs d'entreprise à ce sujet.

<sup>27</sup> Notamment, les produits laitiers, les céréales, les prix de l'eau, les carburants, l'électricité et le gaz. D'après quelques estimations, les subventions aux produits de consommation représentent toujours 9% du PIB.

<sup>28</sup> FMI (2001a, p. 33).

## L'ACCORD D'ASSOCIATION AVEC L'UE

En décembre 2001, le gouvernement algérien et la Commission européenne ont paraphé le nouvel Accord d'association UE-Algérie, puis signé à Valence (Espagne) en avril 2002. Le gouvernement algérien a été critiqué par les acteurs sociaux qui considéraient qu'il avait « mal négocié l'insertion de l'Algérie dans l'économie mondiale ». La baisse des tarifs douaniers, approuvée par le gouvernement au mois d'août 2001 et entrée en vigueur le 1er janvier 2002, alors que l'Algérie se trouvait en plein effort final de négociation de l'Accord, était une erreur. Le gouvernement algérien a refusé l'offre de la Commission européenne de mettre immédiatement en place un accord intérimaire portant sur les dispositions commerciales de l'Accord d'association<sup>29</sup>.

Cependant, il faut considérer que cet Accord remplace l'Accord de coopération de 1976, en vigueur pendant plus de 25 ans. Il va constituer le cadre juridique et institutionnel des rapports entre l'Union européenne et l'Algérie dans les années et peut-être les décennies à venir. Il définit de manière irréversible un cadre d'insertion de l'économie algérienne dans l'économie mondiale. Il représente probablement la principale décision économique stratégique des gouvernements Bouteflika à long terme. Pourtant, l'Accord d'association a été signé de façon tout à fait unilatérale par le gouvernement algérien, avec un manque total de consultation et de consensus social.

Il est peu souvent dit que le démantèlement tarifaire se fera sentir dans les recettes de l'Etat. Et pourtant, actuellement, près de 10% des recettes totales (environ 1,5 milliards de US\$ par an ou 25% des recettes hors hydrocarbures) sont des recettes douanières. Une grande partie de ces recettes vont disparaître avec la création de la zone de libre-échange (les importations provenant de l'UE constituent deux tiers des importations algériennes). Pour compenser la perte de ces recettes, il faudra augmenter la pression fiscale d'environ 25%, ce qui sera difficilement accepté par la population algérienne.

Toutefois, le démantèlement tarifaire pourrait avoir un effet positif : la baisse des prix des produits importés, qui serait une aubaine pour les consommateurs. Si l'on tient compte de la part des produits importés dans la consommation des familles algériennes, on constate

---

<sup>29</sup> Comme l'a fait, par exemple, le Liban, qui avait signé l'Accord plus tard que l'Algérie (le 19 juin 2002), mais où un Accord intérimaire entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2003.

qu'elle est assez grande : 15,5%. Cela pourrait s'avérer efficace contre l'économie informelle.

## **L'OUVERTURE MULTILATERALE**

L'adhésion à l'OMC est prévue pour fin 2003. En dépit de ce qu'affirme la presse algérienne, cette adhésion n'est pas nécessairement associée à une plus grande ouverture commerciale, mais seulement à une «consolidation» des niveaux actuels de protection. L'adhésion à l'OMC est donc associée avant tout à une modernisation de la législation commerciale algérienne. Elle reflète un compromis entre l'appartenance à la communauté internationale telle qu'elle est configurée actuellement et une option de politique économique concrète. Pourtant, elle se heurte à une forte opposition des syndicats et des entrepreneurs qui traduit plutôt la frustration liée à la signature préalable de l'Accord d'association, qui représente un risque beaucoup plus certain et immédiat. Les négociations pour l'entrée à l'OMC risquent de devenir le bouc émissaire d'un accord avec l'UE mal géré et passé sans débat public sur ses conséquences. Il est vrai que, à l'occasion des négociations pour l'entrée à l'OMC, le gouvernement a un peu corrigé le tir, en invitant les dirigeants du syndicat UGTA et du Forum des chefs d'entreprise à participer – bien qu'à titre personnel – à la troisième séance de négociation d'adhésion à Genève, en novembre 2002.

Cette réflexion collective sur les finalités de l'ouverture et les transformations préalables nécessaires pour la mener à bien requière un certain consensus social sur les buts de la politique économique en général qui, aujourd'hui, semble faire défaut en Algérie.

## **LES INVESTISSEMENTS DIRECTS ETRANGERS**

Depuis 2001, le traitement des investissements étrangers a été légalement assimilé au traitement des investissements nationaux. Mais cette égalité de traitement ne cache pas la persistance de nombreuses entraves administratives et/ou bureaucratiques à l'activité des entreprises étrangères en Algérie (comme par exemple la régulation en matière de licenciements ou de participation des salariés aux organes de direction d'entreprise, qui,

très souvent, n'est pas respectée dans les entreprises privées), auxquels viennent s'ajouter la lenteur et le manque d'indépendance du système judiciaire.

Jusqu'à présent, l'investissement étranger s'est limité à des activités «extractives», dont évidemment le secteur pétrolier (qui absorbe pratiquement la totalité de l'investissement étranger dans les dix dernières années), mais aussi les services publics comme les licences de télécommunications, le marché de la construction, etc. L'Algérie n'a pas encore attiré l'intérêt des investissements productifs<sup>30</sup>.

On voit difficilement comment cela va changer : même si la COFACE, l'agence française d'assurances et de crédit à l'exportation, a vu une évolution positive des risques pour les investisseurs étrangers en Algérie ces dernières années, il n'est pas moins certain que les investisseurs étrangers restent soumis aux lenteurs et à l'arbitraire bureaucratiques.

Dans les trois dernières années, l'Algérie a poursuivi son processus de désindustrialisation. La production industrielle des entreprises publiques a baissé de 25% en dix ans, et la plupart des entreprises industrielles publiques ont des taux d'utilisation de leur capacité théorique en-dessous de 40%.

Or, la revitalisation de l'industrie nationale – publique et privée – est la seule façon de surmonter sa dépendance structurelle des hydrocarbures. L'agriculture en Algérie deviendra difficilement un secteur porteur d'exportations compte-tenu de la situation des marchés internationaux et plus encore des déficits de la production alimentaire algérienne et des perspectives d'évolution démographique. L'agriculture algérienne souffre de fortes limitations liées à la pénurie d'eau et à la variabilité de la pluviométrie, à la faible proportion de terres arables et plus encore des terres irriguées (seuls 7% de la surface agricole utile sont capables de soutenir des productions intensives, pour une exportation potentielle). A cela s'ajoutent la sous-mécanisation et l'incertitude juridique sur la propriété des terres, tant la réforme du foncier agricole<sup>31</sup> est peu claire à ce sujet. En fait, le secteur agricole apporte moins de 10% au PIB algérien (mais près du 25% de l'emploi national). L'Algérie reste un grand importateur de produits agricoles. L'agriculture et notamment le secteur agroalimentaire pourraient devenir un secteur porteur de développement en

---

<sup>30</sup> Pour une analyse des causes et des perspectives, on peut lire Martín (2000).

<sup>31</sup> Surtout par rapport au tiers des terres qui sont encore publiques, mais gérés par des exploitants privés.

termes d'emploi et de réduction de la dépendance des importations, mais peut difficilement générer, dans les années à venir, un excédent exportable.

Quant à la politique industrielle, elle doit se consacrer au renouvellement d'équipement et de gestion. L'importance d'entamer une politique intégrale de renforcement de la productivité des entreprises algériennes est évidente : d'après le *Arab Human Development Report* (PNUD 2002, p. 87), l'Algérie est le pays arabe avec le plus bas niveau de productivité du capital physique (efficacité des investissements), et cela vient s'ajouter à une très faible productivité de la main d'œuvre. En fait, la productivité par travailleur est tombée à 2,2% par an entre 1989 et 1997<sup>32</sup>. Cela, plutôt que la réduction du niveau d'investissement, explique le manque de croissance économique<sup>33</sup>.

## LES HYDROCARBURES DANS LA POLITIQUE ECONOMIQUE

Le secteur des hydrocarbures reste un secteur de première nécessité pour l'économie algérienne, car, à court terme, il est la seule source fiable de devises, le seul avantage comparatif certain et la principale source d'accumulation. Le coût d'extraction du pétrole en Algérie est d'environ 4 US\$ par baril et sa proximité des marchés européens, qui réduit les coûts de transport et permet l'exportation par gazoducs donnent à l'Algérie un avantage comparatif sur ce secteur.

La réforme du secteur des hydrocarbures est représentative de la marge de manœuvre du gouvernement. Entre les pressions des partenaires sociaux pour un statu quo et celles des marchés internationaux (le vice-secrétaire d'Etat au commerce des Etats-Unis, M. Bodman, en visite à Alger le 27 septembre 2002, a déclaré qu'il fallait que « l'Algérie ouvre sa législation dans le secteur des hydrocarbures. Le temps presse »<sup>34</sup>), le choix est difficile.

---

<sup>32</sup> Keller et Nabli (2002, p. 5).

<sup>33</sup> En fait, d'après les calculs du FMI (2001a, p. 17), la productivité totale des facteurs n'a pas cessé de diminuer depuis 1974, et la croissance s'explique par l'accumulation des facteurs productifs. Keller et Nabli (2002, p. 14), par contre, concluent que, pendant les années 1990, elle a légèrement augmenté : de 0,88% par an.

<sup>34</sup> On peut se demander pour qui.

D'autant plus que l'Algérie va être confrontée aux limites de ses capacités d'exportation de pétrole brut : face à son quota au sein de l'OPEP de 693.000 barils par jour, l'Algérie, depuis deux ans, exporte une moyenne de 848.000 barils par jour (et Sonatrach prévoit d'augmenter sa production à hauteur de 1,3 millions par jour). Mais la politique de diversification de Sonatrach a permis, qu'à l'heure actuelle, le pétrole brut (le seul qui soit l'objet de quotas) ne constitue que 20% des recettes d'exportations d'hydrocarbures, ayant tablé sur l'augmentation de la production du condensat de pétrole et de gaz naturel. Au-delà de l'augmentation de la production de gaz, il y a une grande marge pour élargir les exportations d'énergie sous forme d'électricité (il y a déjà plusieurs projets en cours avec des entreprises espagnoles et italiennes) et pour l'expansion du secteur de la pétrochimie, qui est, pour l'instant, sous-développé. On peut dire que la gestion de la rente pétrolière a été le domaine où les responsables de la politique économique algérienne ont montré la plus grande détresse depuis les modifications introduites dans la loi des hydrocarbures en 1991, car l'ouverture de l'exploration et l'exploitation aux compagnies pétrolières multinationales a permis d'augmenter les découvertes de réserves<sup>35</sup> et attirer des capitaux<sup>36</sup> à ce secteur pour financer son expansion<sup>37</sup>.

L'avant-projet de loi des hydrocarbures prévoit l'éclatement de Sonatrach en trois entités :

- une agence chargée du rôle de propriétaire du domaine minier de l'État (l'Agence nationale pour la valorisation des ressources en hydrocarbures), donc de la gestion des concessions de recherche et/ou d'exploitation (il semblerait, en tout cas, qu'on réservera à Sonatrach 43% du domaine) ;
- une autorité de régulation des hydrocarbures qui règlera la tarification du transport et l'accès au réseau de Sonatrach et qui contrôlera l'exploitation des hydrocarbures ;
- Sonatrach en tant qu'entreprise commerciale en libre concurrence avec les entreprises étrangères, qui sera éventuellement autorisée à ouvrir son capital pour obtenir des ressources financières supplémentaires (l'avant-projet de loi n'évoque pas la privatisation).

---

<sup>35</sup> Actuellement on estime les réserves existantes comme suffisantes pour 45 ans de consommation et exportation (Aïssaoui 2001, pp. 278-282), tandis que, en 1996, on comptait encore avec l'épuisement des réserves dans un délai d'un peu plus de 20 ans (*BP Statistical Review of World Energy*, juin 1996).

<sup>36</sup> Les investissements extérieurs dans le secteur des hydrocarbures ont accumulé un stock de près de 10 milliards de US\$.

<sup>37</sup> Environ 45 contrats signés avec 27 compagnies étrangères.

Dans ce contexte, on peut se demander si Sonatrach saura faire face à la concurrence extérieure et aux licenciements que sa mise à niveau peut provoquer. La libéralisation du secteur peut-elle entraîner la suppression des subventions actuelles sur les prix des carburants, avec une valeur de l'ordre de 1,5 milliards de US\$ par an ? La forte opposition à l'avant-projet de loi, de la part des syndicats et même de cercles d'entrepreneurs, du parti au pouvoir et d'une partie de la direction de la Sonatrach elle-même, est due à la peur, légitime, de la disparition de cet appui à la consommation et à la perte de cette source de revenus en faveur des grandes compagnies transnationales, mais aussi au désir, moins avouable, de maintenir les privilèges actuels, liés souvent à de graves inefficacités au sein de Sonatrach. Le tort du ministre de l'Énergie a été de mêler l'assainissement de Sonatrach (pour lequel on pourrait trouver un consensus) avec la libéralisation du secteur des hydrocarbures (pour laquelle le consensus social est à l'heure actuelle plus difficile, bien qu'il y ait de fortes pressions internationales)<sup>38</sup>.

## **L'ÉCONOMIE INFORMELLE**

L'omniprésence de l'économie informelle bloque les réformes dont l'Algérie a besoin (l'économie informelle est estimée par le gouvernement, probablement en dessous de la réalité, à 30% du PIB et à environ un million de personnes employées<sup>39</sup>). Elle crée des distorsions majeures dans le fonctionnement de toutes les institutions économiques algériennes : les marchés, soumis à une concurrence déloyale en termes de prix et très souvent aussi de qualité. Une modélisation schématique du système économique algérien (voir graphique 3)<sup>40</sup> montre que de nombreux circuits économiques se trouvent en dehors du marché : les transferts de l'État aux entreprises publiques, bien sûr, mais aussi une partie très importante des flux économiques entre le secteur privé et la population et entre ces deux agents économiques et les marchés internationaux.

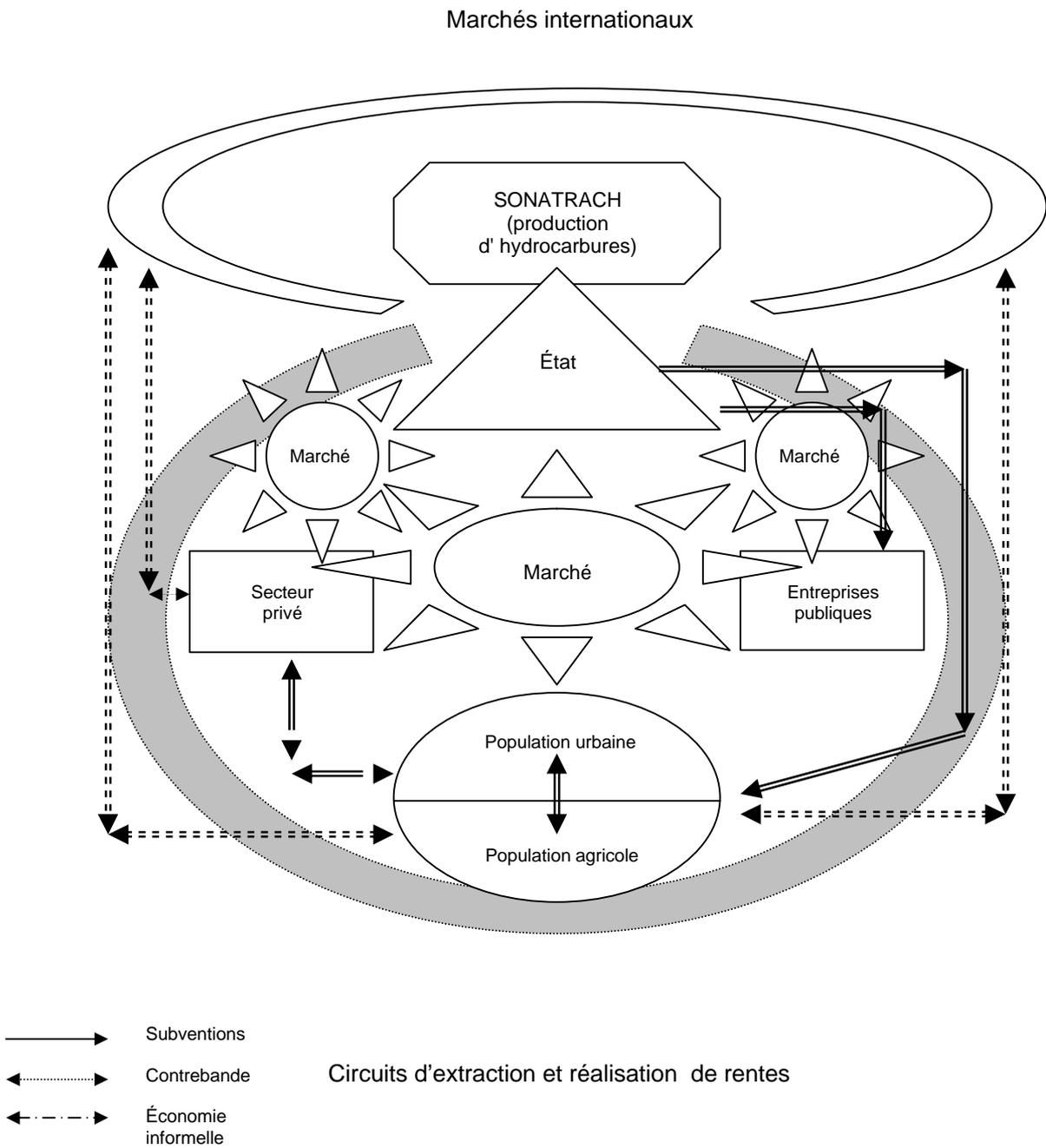
---

<sup>38</sup> On peut trouver une discussion de la réforme du secteur des hydrocarbures et des forces qui s'opposent dans Aïssaoui (2001, pp. 27-34 et 217-220).

<sup>39</sup> Pour relativiser ces chiffres, il convient de rappeler que le volume de l'économie informelle en Espagne, en Italie ou en Grèce est estimé à près de 25%.

<sup>40</sup> On pourrait dessiner un schéma identique pour le système politique, où l'on verrait qu'une partie importante des flux du pouvoir se trouvent en dehors du système électoral, des partis politiques et même du gouvernement.

**GRAPHIQUE 3. SCHEMA DU SYSTEME ECONOMIQUE ALGERIEN**



Cela nous mène tout naturellement à la question fiscale : entre 60 et 70% des recettes de l'État ont leur origine dans le secteur des hydrocarbures, et encore près de 10% dans les tarifs douaniers,<sup>41</sup> de sorte que moins de 25% des recettes de l'État proviennent des impôts. En fait, la fiscalité ordinaire, qui était de 16,2% du PIB en 1997, a été réduite à 14,7% du PIB en 2000. En appliquant seulement la législation fiscale actuelle, on pourrait aisément doubler les recettes fiscales totales, mais cela présuppose l'existence d'une légitimité politique et une capacité administrative du gouvernement qui, dans le cas de l'Algérie, font défaut. Au dynamisme des circuits parallèles et à la soustraction à la fiscalité de l'État s'ajoute la corruption, reconnue par les autorités.

## CONCLUSION

L'Algérie présente beaucoup d'éléments caractérisant une économie en transition, cette transition est censée s'accompagner de changement des structures du pouvoir. Des réformes sont annoncées, mais, depuis trois ans, ce n'est que le cadre législatif d'application de ces réformes qui a été réalisé, comme pour la nouvelle loi d'hydrocarbures, la réforme bancaire, les privatisations, la réforme du foncier agricole. Pourtant, l'urgence est réelle. La prolifération d'initiatives ad hoc pour faire face aux urgences conjoncturelles (distribution de 400.000 repas par jour pendant le mois de Ramadan 2002, déviation d'un tiers des fonds du plan de relance pour faire face aux effets des inondations de Bab-el-Oued en novembre 2001) confirme l'urgence d'une politique économique de développement.

Toutes les conditions semblent être réunies pour lancer un grand programme national d'investissement d'inspiration keynésienne, capable d'apporter des solutions à tous les grands problèmes de l'Algérie. Ces investissements devraient se concentrer sur les infrastructures sociales (logement et distribution d'eau surtout) et les productions physiques (notamment les infrastructures de communications et l'environnement) et humaines (éducation et formation, santé). Cela, couplé avec un plan de reconversion et de relance de l'industrie nationale et de production agricole, créera les conditions nécessaires pour le développement du secteur privé et une création massive d'emploi et croissance.

---

<sup>41</sup> En Algérie, il y a, actuellement, environ 960.000 contribuables, dont 58.000 personnes juridiques, et la pression fiscale des impôts personnels est estimé entre 13 et 15%.

Mais pour que le lien entre investissement public, croissance et emploi fonctionne, il faut l'accompagner d'une réforme fiscale en profondeur (la soumission de tous les agents économiques au système d'impôts) et l'élimination – forcément progressive – des circuits de l'économie informelle et de la contrebande.

La *normalisation économique* en Algérie est encore à faire. Les perspectives pour les deux années à venir ne sont pas meilleures: l'échéance électorale des présidentielles de 2004 risque de bloquer toute nouvelle initiative de politique économique.

## Bibliographie

AISSAOUI, Ali (2001): *Algeria: The Political Economy of Oil and Gas*, Oxford University Press, Oxford Institute for Energy Studies.

ALGÉRIE INTERFACE (2001-2002): Service d'information en ligne sur l'Algérie, <http://www.algeria-interface.com/new/index.htm>

BENSIDOUN, I., CHEVALIER, A. et GAULIER, G. (2001): «Repenser l'ouverture du sud», dans *La Lettre du CEPII* n° 205, Centre d'études prospectives et d'information internationales (CEPII), Paris, octobre 2001.

COMMISSION EUROPÉENNE (2002): *Partenariat Euromed. Algérie: Document de stratégie 2002-2006*, Bruxelles, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/algeria/csp/02\\_06\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/algeria/csp/02_06_fr.pdf)

CONSEIL NATIONAL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL (1998-2002): *Rapport sur la conjoncture économique et sociale du # semestre de #*, Alger.

DILLMAN, Bradford L. (2000): *State and Private Sector in Algeria. The Politics of Rent-seeking and Failed Development*, Westview Press.

EUROSTAT (2002): *Population active et marchés de travail dans les pays euroméditerranéens*, Statistiques en bref 24/002, Luxembourg.

FEDERATION INTERNATIONALE DES LIGUES DES DROITS DE L'HOMME (2001), *Algérie: Violation des droits économiques, sociaux et culturels*, hors série de *La lettre mensuelle de la FIDH*, n° 319, novembre 2001.

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONALE (2001a): *Algeria: 2001 Article IV consultation. Country Report n° 01/162*. Washington D.C., septembre 2001. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2001/cr01162.pdf>

(2001b): *IMF Concludes 2001 Article IV Consultation with Algeria*, Public Information Notice n° 01/94, 19 de septembre, Washington, <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2001/pn0194.htm>

(2000): *Algeria: Recent Economic Developments*, IMF Staff Country Report n° 00/105, Washington, août 2000.

HADJADJ, D. (2002): *Corruption et démocratie en Algérie*, La Dispute, Paris.

HENRY, C.H. et SPRINGBORG, R. (2002): *Globalization and the Politics of Development in the Middle East*, Cambridge University Press, Cambridge.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2002): *L'économie algérienne: le cercle vicieux du pétrole et de la violence*, Rapport Afrique n° 36, Bruxelles, 26 octobre 2001. [http://www.intl-crisis-group.org/projects/middleeast/egypt\\_northafrica/reports/A400542\\_26102001-1.pdf](http://www.intl-crisis-group.org/projects/middleeast/egypt_northafrica/reports/A400542_26102001-1.pdf)

KELLER, Jennifer et NABLI, Mustapha (2002): *The macroeconomics of labour market outputs in MENA over the 1990*, Banque Mondiale, Washington. <http://www.worldbank.org/mdf/mdf4/papers/keller-nabli.pdf>

MAÑE, Aurelia (1998): «Ajuste estructural en Argelia: un diagnóstico equivocado para una difícil reforma», *Nación Árabe* n° 36, Vol. XII, automne 1998, pp. 115-127, <http://www.nodo50.org/csca/na/na36/na36-manaye.html>

MARTIN, Iván (1998): *Argelia: Aproximación económica a la crisis*, Documento de Trabajo n° 5, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). 42 pp. Madrid.  
On peut consulter dans <http://www.ucm.es/info/icei/argelia.htm>.

(2001). "La inversión extranjera directa en los países del Maghreb en el marco de la Asociación Euromediterránea: ¿el eslabón perdido?", en *REM. Revista de Economía Mundial* n° 4, pp. 175-206, Universidad de Huelva. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=282109](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=282109)  
On peut consulter une version en anglais en: <http://personal.telefonica.terra.es/web/ivanmartinmartin/Publicaciones/Maghrebfdi.doc>

MINISTÈRE DES FINANCES algérien (1999-2002): *Notes semestrielles de conjoncture*, Alger.

MOHSEN-FINAN, K. (dir.) (2002): *L'Algérie: une improbable sortie de la crise?*, Les Notes de l'IFRI, Paris, mars 2002.

PNUD (2002): *Arab Human Development Report 2002*, New York, Programme des Nations Unies pour le Développement. <http://www.undp.org/rbas/ahdr/CompleteEnglish.pdf>

TALAHITE, Fatiha (2000): «Économie administrée, corruption et engrenage de la violence en Algérie », dans *Revue Tiers Monde*, t. XLI, n° 161, janvier-mars 2000, pp. 49-74.

WERENFELS, Isabelle (2002): «Obstacles to Privatisation of State-Owned Industries in Algeria: The Political Economy of a Distributive Conflict », dans *The Journal of North African Studies* Vol. 7, No. 1 (Printemps 2002), pp. 1-28.