

L'économie algérienne depuis 1962 : le poids croissant des hydrocarbures

Fatiha Talahite

Dans la stratégie algérienne de développement, la priorité est mise sur l'industrie lourde ; l'objectif est l'édification d'un système productif national intégré

A la fin des années 90, la dette extérieure est devenue l'une des principales préoccupations du gouvernement qui a poussé les décideurs à engager des réformes

Encouragé par la situation financière florissante en 2006, le gouvernement profitait de la manne pétrolière pour poursuivre le remboursement de la dette extérieure

A l'indépendance de l'Algérie en 1962, la récupération des richesses nationales intervient dans le contexte d'un vaste mouvement de naturalisation de l'investissement étranger dans le tiers monde qui dure jusqu'à la moitié des années soixante-dix. La nationalisation des biens vacants après le départ des colons (logements, entreprises, commerces, terres, cinémas...) vise à les soustraire à l'appropriation sauvage. Mais les procédures sont opaques et cela ne débouche pas sur la création d'un véritable secteur public. Le 24 février 1971 c'est le secteur des hydrocarbures qui est nationalisé et une société étatique, la Sonatrach, est créée, à laquelle est attribué le monopole de la filière (la participation étrangère ne peut dépasser 49 % du capital). Si certains ont vu dans cette accumulation de richesses par l'Etat le moyen de réaliser un projet de modernisation accélérée et avant-gardiste du pays, pour d'autres, ce fut une opportunité de capture de richesse et de pouvoir. En grande partie, le monopole d'Etat qui s'est substitué presque spontanément à la propriété coloniale a servi de couverture à un partage à la discrétion des autorités, qui s'étala sur une longue période et n'est pas encore terminé.

Certes, l'enthousiasme des premières années d'indépendance a joué un rôle mobilisateur, mais l'idéologie socialiste a surtout masqué ce pillage et lui a permis de durer, et de s'élargir à d'autres secteurs ainsi qu'aux activi-

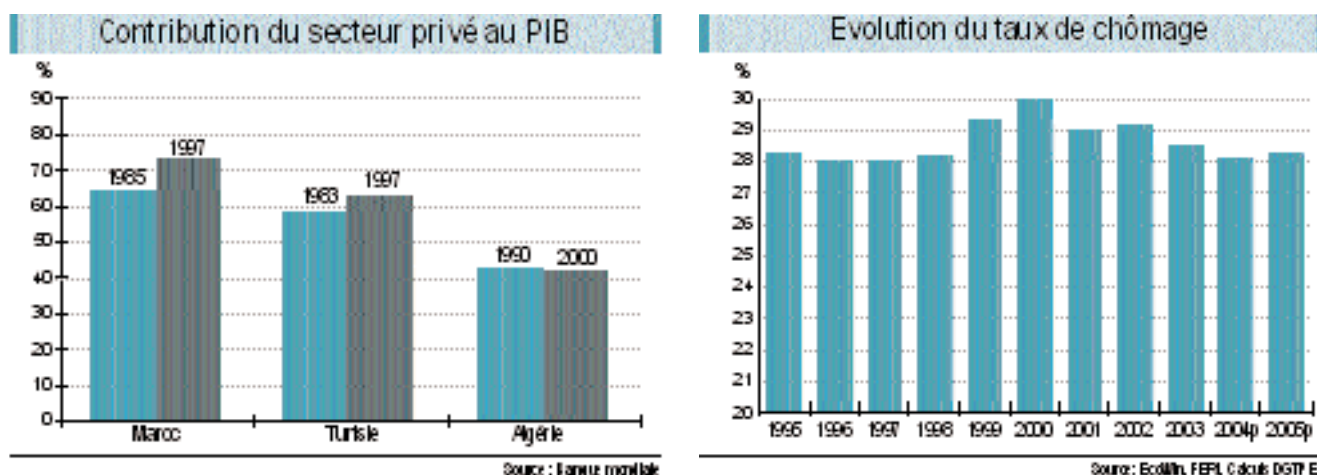
tés nouvelles issues du développement des années 1970-80.

Dans la stratégie algérienne de développement, la priorité est mise sur l'industrie, considérée comme seule à même de propulser rapidement le pays dans la modernité. Ce seront les revenus de la filière hydrocarbures qui assureront le financement du vaste programme d'investissements planifiés dans des industries placées sous la tutelle de l'Etat et dédiées au marché intérieur. Si la priorité est donnée à l'industrie lourde (sidérurgie, métallurgie), l'objectif est l'édification d'un système productif national intégré. Cependant, tandis que seul le secteur des hydrocarbures est globalement tourné vers l'exportation, les entreprises créées sont largement dépendantes des importations pour leurs équipements et leurs intrants. On comprend dès lors les difficultés qu'il y aura plus tard à reconverter ce système pour diversifier les exportations et pourquoi l'ouverture de l'économie aura pour effet de renforcer la part des hydrocarbures dans le PIB.

Le secteur privé (essentiellement des petites et moyennes entreprises), s'il ne disparaît pas, conservera un rôle marginal et, privé d'un cadre concurrentiel, il sera condamné à capter des rentes générées par l'Etat. L'agriculture entrera dans un déclin dont l'un des facteurs explicatifs est la disponibilité des revenus pétroliers: d'une part, cela dispensait d'avoir à mobiliser un surplus agricole pour financer le développement;

d'autre part, cela permettait d'avoir recours aux importations pour faire face à une demande de produits agricoles en hausse, du fait de la croissance démographique; d'autant qu'en raison du dumping pratiquée par les pays de l'OCDE, on trouvait ces biens sur le marché mondial à un prix souvent inférieur à ce qu'il en coûtait sur place. Cette dépendance alimentaire n'a cessé depuis de s'approfondir, faisant de l'Algérie le premier importateur de blé au monde. Le déclin de l'agriculture s'est accompagné d'un large mouvement d'exode rural, déjà amorcé pendant la colonisation.

Les investissements massifs opérés pendant cette période participent d'un processus de transformation accélérée de l'économie et de la société algériennes, dont la scolarisation massive (notamment des filles) et le développement rapide du système éducatif, l'urbanisation, l'augmentation des revenus et l'émergence d'une classe moyenne, le bouleversement des modes de consommation et des modèles culturels, se heurtent rapidement aux limites du marché national, et en premier lieu celui de l'emploi. Officiellement il n'y a pas de chômage, mais l'emploi pléthorique dans l'administration et le secteur public pèse sur la productivité du travail, tandis que gonfle la part des inactifs dans la population (jeunes en marge du système scolaire, femmes à la maison). D'autant que l'émigration du travail vers la France est officiellement arrêtée depuis 1974. Ces change-



ments, qui étaient recherchés comme vecteurs de la modernité, sont de plus en plus vécus comme source de tensions sociales, d'acculturation, de besoins insatisfaits.

Dès ses débuts, le modèle de développement algérien fut en débat et des critiques radicales des grandes décisions et orientations économiques ainsi que de la gestion par l'Etat de l'économie furent émises par l'opposition, mais aussi de l'intérieur du système. Elles n'allaient cependant pas dans le même sens et attribuaient à des causes différentes les dysfonctionnements observés : certaines étaient formulées au nom de l'orthodoxie socialiste tandis que d'autres s'attaquaient au caractère centralisé et administré de l'économie. Dès les années soixante-dix, une controverse s'était installée entre « industrialistes » et « financiers » sur le mode de régulation de l'économie. Sans aller jusqu'à remettre en cause la prédominance des objectifs et orientations du plan, les seconds plaidaient pour introduire dans les entreprises le critère de la rationalité financière. Mais les mesures limitées qu'ils réussirent à faire passer se heurtèrent dans leur application au fonctionnement administré de l'économie et à l'allocation centralisée des ressources. La volonté étatique de maîtriser étroitement les flux économiques et financiers par une réglementation rigide et un cloisonnement des secteurs d'activité avait produit une situation où les entreprises publiques, en proie à des difficultés croissantes depuis le début des an-

nées soixante-dix, connaissaient une baisse constante de productivité. D'autre part, une masse de plus en plus importante de transactions tendait à se réaliser de manière informelle, hors de toute réglementation et de toute visibilité, sans qu'aucune solution répressive ne réussisse à enrayer le phénomène. A la fin des années soixante-dix, on dénonce les « éléments blancs » dévoreurs d'intrants coûteux. L'Etat interrompt ces gigantesques investissements industriels planifiés, dont la négociation centralisée est l'occasion de transactions corrompues. Une décentralisation partielle de la décision financière ouvre aux entreprises publiques l'autofinancement (1978) et le recours au crédit extérieur pour leurs dépenses de fonctionnement et leurs importations (1986). Cela provoque un emballement de l'endettement extérieur à court terme et un déploiement de la corruption sur les marchés à l'importation.

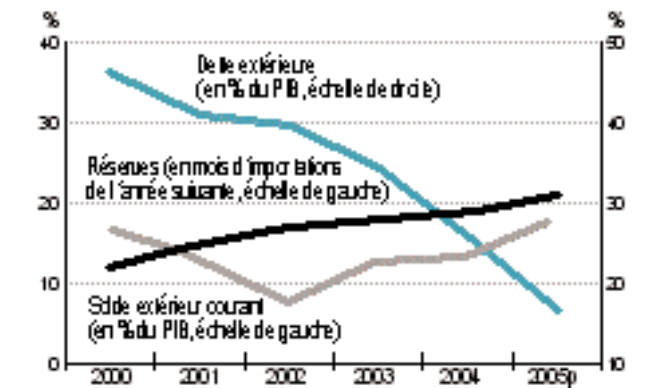
Ce n'est que vers la fin des années quatre-vingts, qu'un consensus s'établit progressivement, au nom de l'intérêt général, autour de la nécessité de rétablir les mécanismes du marché, tant en vertu de l'efficacité et des performances économiques que de la justice sociale. On a conscience que si l'économie ne dégagne pas de surplus et au contraire s'endette vis-à-vis de l'extérieur, aucune redistribution n'est possible. Cependant, derrière ce consensus apparaissent très vite des divergences de fond, pas toujours formulées nettement, qui se révéleront

au fur et à mesure du déroulement des réformes.

Le lancement du processus de réforme (1989-1991)

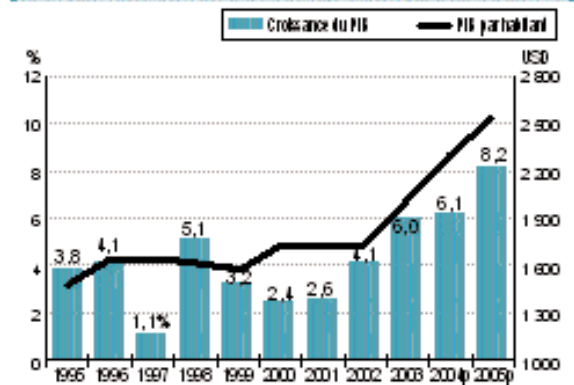
A la fin des années quatre-vingts, l'Algérie engage un processus de réformes économiques annoncé comme une « transition à l'économie de marché ». Dès 1984, des mesures partielles prises pour soumettre le secteur économique étatique aux normes de la rentabilité financière, sont puissamment freinées par l'hégémonie, au sein de l'appareil d'Etat, de forces politiques hostiles. Il en résulte une certaine décentralisation dans l'allocation des ressources sans durcissement de la contrainte financière, ce qui produit nombre d'effets pervers : désorganisation de l'économie, économie informelle et marché noir du change, corruption, emballement de l'endettement extérieur. En 1985, la chute brutale du prix du pétrole (à laquelle s'ajoute celle du dollar), non anticipées par le gouvernement – lequel continuera longtemps à escompter un redressement des cours –, exerce un choc sur l'économie. Il faudra attendre les violentes émeutes d'octobre 1988 qui marquent la fin du régime du parti unique, pour que la situation politique se débloque. L'avènement en 1989 d'un gouvernement « réformateur » est alors le point de départ d'un projet global de

Evolution de comptes extérieurs 2000-2005



Source : Autorités algériennes et estimations et projections des services du FMI.

Evolution du taux de croissance et du PIB par habitant 1995-2005



Source : DGTPE Statistiques, mai 2005.

réformes économiques appuyées par un processus d'ouverture politique. L'élaboration de ce programme, qui vise explicitement à soumettre l'économie aux lois du marché et en particulier à restaurer la contrainte financière sur les banques et les entreprises, avait commencé dès 1986, mais les conditions politiques de sa mise en œuvre n'apparaissent qu'en 1989, à un moment où la situation économique et sociale était devenue très défavorable. Il faut dire qu'avec le temps cette contrainte, évitée et détournée par les principaux agents économiques, s'était reportée sur les paiements extérieurs sur lesquels elle pesait presque exclusivement.

Conséquence du recours systématique au financement extérieur, la dette, longtemps considérée comme un secret d'Etat et son existence dissimulée à l'opinion alors qu'une part croissante des recettes d'exportation d'hydrocarbures lui était consacrée, fut d'abord payée rubis sur l'ongle, puis, avec la baisse durable des cours du pétrole, au prix d'un nouvel endettement à des conditions toujours plus défavorables. En 1989, un premier refinancement sur un crédit du Fonds monétaire international (FMI) n'est assorti d'aucune condition, ce qui ne sera pas le cas des accords qui suivront.

Devenue l'une des principales préoccupations du gouvernement à la fin des années quatre-vingts-dix, la crise de la dette n'est pourtant pas la seule raison qui a poussé les décideurs à engager des réformes. En réalité, c'est tout le fonctionnement de l'économie qu'il s'a-

git de revoir. Les réformateurs, qui attribuent les dysfonctionnements à des distorsions dans l'allocation des ressources et à la segmentation de l'économie entre secteur public et secteur privé, n'ont pour autant nullement l'intention de démanteler le secteur public. Bien au contraire, par l'introduction de la concurrence et des règles du marché, ils visent en priorité à le renforcer. Plus fondamentalement, leur ambition est d'assainir la gestion des entreprises publiques afin de les rendre performantes et compétitives sur le marché national, régional et international.

Ainsi, même si la démarche consacre une réelle rupture avec la politique menée jusqu'alors, il s'agit d'un processus graduel de réformes qui ne s'inscrit pas dans le standard des politiques d'ajustement structurel. Elaboré dans le contexte d'une économie où dominait le secteur public, largement dépendante de l'exportation d'hydrocarbures, où l'Etat contrôlait le commerce extérieur et les flux financiers avec l'étranger, à monnaie inconvertible, le projet se donne pour priorité l'assainissement financier des entreprises publiques, même si par la suite la démarche devait s'étendre à l'ensemble de l'économie. Visant à autonomiser l'économie du politique et à mettre en place les instruments d'une véritable politique économique, ces réformes fondaient la transition sur une dynamique endogène, tablant sur la mise en valeur d'un ensemble d'atouts humains, matériels et financiers dont disposait l'économie algérienne et ne concevant l'apport extérieur que com-

me un adjuvant. Dans cet esprit, on comprend que le rééchelonnement de la dette extérieure voulait être évité et l'ajustement interne mené indépendamment d'une négociation financière avec les institutions internationales. Pour gagner du temps en attendant que l'économie se mette à nouveau à dégager des ressources, une stratégie de « reprofilage » négocié avec les différents créanciers visait à préserver la souveraineté nationale. Elle s'est heurté à la réticence des investisseurs du fait de l'incertitude liée à la conduite des réformes et de l'absence de marché financier. Elle proposait aux investisseurs institutionnels de racheter 60 % de la dette pour la transformer en investissements indirects sous forme de prises de participation. Cela supposait d'accélérer les réformes afin de permettre l'ouverture du capital de certaines entreprises publiques aux apports étrangers. Un appel d'offre international de participation à un crédit d'aide à l'équilibre de la balance des paiements de 1,5 milliards de dinars, lancé par le Crédit populaire Algérien et dirigé par le Crédit Lyonnais, n'aboutira qu'en 1992.

Sociologiquement, les réformateurs représentaient une nouvelle génération de cadres et de gestionnaires par rapport à celle qui avait jusqu'alors dirigé le pays. Leur programme ne se limitait pas à définir une nouvelle politique économique mais visait d'abord une transformation radicale du cadre juridique et institutionnel dans lequel se déroulait l'activité économique elle-même. La chute de l'ancien système avait ren-

du incontournable la voie démocratique et le passage par la souveraineté populaire afin de réaliser le compromis minimal indispensable aux réformes. Sans rétablir la légitimité des institutions et la crédibilité du gouvernement, il n'y avait aucune chance d'enclencher une telle dynamique. Des élections pluralistes suivies de la constitution d'une coalition gouvernementale étaient dans l'agenda. Que les islamistes soient à ce moment précis la principale force politique n'inquiétait pas les réformateurs ni les forces politiques engagées dans le processus de démocratisation, dans la mesure où celle-ci devait précisément garantir le principe et les mécanismes de l'alternance au pouvoir. L'ouverture libère une puissante dynamique sociale et politique mais provoque aussi une réaction d'hostilité parmi les privilégiés et les rentiers du système, relayés par leurs partenaires et leurs réseaux à l'extérieur du pays. Ces pressions poussent à la démission du gouvernement en juin 1991, quelques mois avant les premières élections législatives pluralistes. Celui qui suit fait promulguer dans l'intervalle une loi libérant la vente d'actifs dans les hydrocarbures (ouverture de la prospection aux investissements directs étrangers (IDE), partenariat dans la production et commercialisation moyennant un « droit d'entrée immédiat »), visant à rentabiliser rapidement ce secteur dans lequel l'investissement avait été délaissé, afin de pouvoir faire face à la contrainte extérieure. La même année, l'Algérie obtient du FMI un crédit conditionné à des critères de performance destinés essentiellement à réduire la création monétaire.

Les programmes d'ajustement structurel (1994-98)

En décembre 1991, l'interruption puis l'annulation des élections législatives marque l'abandon de la démarche qui devait apporter aux réformes la cohésion sociale indispensable à leur réalisation et l'arrêt de la dynamique qui portait la promesse

de réformer en profondeur le système économique. Le coup d'Etat de janvier 1992 remet au pouvoir d'anciens dirigeants qui renouent avec l'improvisation et l'incohérence qui avait caractérisé leurs méthodes de gestion. En 1994, en situation de cessation de paiement, le gouvernement demande le rééchelonnement de sa dette extérieure. Le faible pouvoir de négociation d'un régime sans légitimité permet au FMI d'imposer ses mesures standard d'ajustement (dévaluation du dinar, sa convertibilité dans les transactions commerciales avec l'extérieur et adoption d'un programme de privatisations). La situation politique interne fait que sa marge de manœuvre est alors des plus réduites. Les accords de rééchelonnement conclus avec les Clubs de Paris (1994) et de Londres (1995) apportent à l'Algérie, entre 1994 et 1998, 20 à 22 milliards de dollars d'argent frais. Près du quart de ce montant aurait été alloué à l'armée et aux services de sécurité. Aux effets meurtriers d'une guerre civile qui grève le budget de l'Etat de plus de 17 % en dépenses militaires et sécuritaires, s'ajoutent pour la population ceux d'une politique draconienne de réduction des importations et des dépenses publiques. Le gouvernement a engagé l'Algérie auprès de ses créanciers sur un plan d'ajustement structurel comprenant des mesures de stabilisation (réduction de l'inflation, stabilisation de la monnaie, libération des prix, restauration des équilibres internes et externes), considérées comme un préalable à des réformes de structure. Les experts du FMI font des privatisations l'une des pièces maîtresses du calendrier de réformes. Ce plan de stabilisation permet d'obtenir des résultats spectaculaires, allant au-delà même des engagements contractés, mais à un coût social et politique très lourd. Entre 1990 et 1997, le niveau du chômage doublait, atteignant un taux de plus de 20 % de la population active. Ces mesures, si elles ont permis de desserrer l'étau de la contrainte extérieure, n'ont pas relancé la croissance.

Après sept ans de violence et de destruction, les élections présidentielles anticipées d'avril 1999 marquent le re-

tour à la recherche d'un consensus minimal. Alors que le deuxième rééchelonnement de la dette extérieure s'achève dans le contexte d'un marché pétrolier déprimé, sans aucun signe de sortie du marasme économique, une remontée salutaire des cours du pétrole sauve in extremis l'économie algérienne d'un troisième rééchelonnement, considéré quelques mois plus tôt comme inéluctable.

Quoi faire de la manne pétrolière ?

Face à la hausse continue du prix du pétrole dans les années 2000, les autorités, bien décidées à ne pas réitérer la malheureuse expérience des années 85-90, ont maintenu le cap d'une politique monétaire et budgétaire stricte. Par ailleurs, la priorité est mise sur la valorisation accélérée des ressources énergétiques. Le 20 mars 2005, une loi visant à attirer les entreprises étrangères les plus compétitives libéralise le secteur des hydrocarbures, plaçant la Sonatrach en compétition directe avec les firmes multinationales. Un fond de régulation accueille les excédents de recettes pétrolières (sur la base d'un prix-référence de 19 dollars le baril). Destiné à soustraire les finances publiques à la volatilité des cours, le gel de ces ressources se justifie de moins en moins dans le contexte de hausse soutenue et durable qui est celui des années 2004-06. Dès lors, face aux besoins immenses de la société et de l'économie, les pressions sont fortes pour que la contrainte soit relâchée et que le gouvernement engage de nouvelles dépenses. Après un modeste programme triennal (2001-04), un plan quinquennal de relance de l'économie (2005-2010) est annoncé. Encouragé par la situation financière florissante du pays (62 milliards de dollars de réserves de change fin mars 2006), le gouvernement profitait de la manne pétrolière pour poursuivre le remboursement par anticipation de la dette extérieure. ■