

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية والشعبية

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE



مركز البحث في الاقتصاد التطبيقي من أجل التنمية

الوكالة الوطنية لتنمية البحث الجامعي



ملتقى
COLLOQUE

حوصلة حول تطبيق برنامج التهيئة
الهيكلية و أفاق الاقتصاد الجزائري

BILAN DU PROGRAMME D'AJUSTEMENT
STRUCTUREL ET PERSPECTIVES POUR
L'ECONOMIE ALGERIENNE

Centre de Recherche en Economie et Développement	CREAD
DOCUMENTATION	CREAD
DATE D'ENTREE	
N° D'ORDRE	2001/068
Tome	جزء - 1 -
DATE D'ENTREE	
N° D'ORDRE	

SOMMAIRE GENERAL

ABDOUN Rabah	Expert international, Paris	Un Bilan du programme de stabilisation économique en Algérie (1994/1998)	1
ABEDOU Abderrahmane	CREAD, Alger	Les effets du PAS sur le devenir du service public dans les régions défavorisées	18
AIT HABOUCHE Abdelmadjid	Université d'Oran	Ajustement structurel et croissance : déterminants et mécanismes	39
BARKA Mohamed Zine	Université de Tlemcen	Les effets du PAS sur les dépenses d'éducation et de santé en Algérie	50
BENCHARI F Abdelhamid	IAM - Montpellier	* L'analyse stratégique du secteur des industries agro-alimentaires dans les économies en transition*	62
BELLATAF Matouk	CU Béjaia	Les effets sociaux du PAS : cas de l'Algérie	82
BENACHENHOU Abdellatif	Expert international, Paris	La mise en oeuvre de l'ajustement en Méditerranée : quelques enseignements pour l'Algérie	101
BENOSMANE Mahfoud	Cons.National de la Privatisation	La privatisation, ingrédient du PAS.	124
BOUKLIA-HASSAN Rafik ZATLA Nadjat	Université d'Oran	Investissements directs étrangers, croissance et convergence : une approche empirique	136
BOUNOUA Chaïb	Université de Tlemcen	Libéralisation de l'économie, FMI et informel en Algérie	142
CHAIB Baghdad	Université de Tlemcen	Ajustement structurel et développement agricole	152
DERBAL Abdelkader	Université d'Oran	Le PAS et le marché du travail dans les pays du Maghreb	158
FERROUKHI Sid Ahmed	INRA, Alger	L'ajustement structurel de l'économie algérienne : conditions de mise en oeuvre et effets sur les situations de « Pauvreté - Sécurité alimentaire - Malnutrition »	165
KABRI Khelifa GUENDOZI Brahim	Université de Tizi Ouzou	Les retombées de l'ajustement structurel sur le développement local en Algérie : cas de la wilaya de Tizi Ouzou	186
MEDJKOUNE Mohand	INPS, Alger	PAS : la question de l'emploi et du chômage en Algérie	203
MUSETTE Mahmad Saïb	CREAD, Alger	Eléments de réflexion pour une évaluation des effets du PAS sur le marché du travail en Algérie	211
OUFRIHA Fatima Zohra	INESG, Alger	Ajustement structurel, stabilisation et politique monétaire en Algérie	228
SARI Djillali	Université d'Alger	PAS, paupérisation et démocratisation	250
ZAIRI Belkacem	Université d'Oran	Les réformes du commerce extérieur dans le cadre du PAS	259
BOUKELLA Mourad BRABEZ Fatima	CREAD CREAD	Restructuration industrielle et développement : le cas des industries agro-alimentaires en Algérie	267
BOUKHAOUA Smail	Université de Sétif	L'économie mondialisée : contradictions d'hier, contraintes d'aujourd'hui	271
DJENNANE Abdelmadjid	Université de Sétif	Quelques effets du PAS sur le secteur agricole : présentation et essai d'explication des premiers résultats.	282
ARHAB Baya	CU de Béjaia	Les effets sociaux du PAS dans le cas de l'Algérie	294
BENABDALLAH Youcef	INPS, Alger	Le bilan de l'ajustement structurel : le nouveau statut de la rente pétrolière en Algérie	307
MIRAOUI Abdelkrim	Université d'Oran	Compatibilité PAS et croissance : les politiques contradictoires récessionnistes inhérentes aux PAS	318

SOMMAIRE

Tome I

ABDOUN Rabah	Expert international, Paris	Un Bilan du programme de stabilisation économique en Algérie (1994/1998)	1
ABEDOU Abderrahmane	CREAD, Alger	Les effets du PAS sur le devenir du service public dans les régions défavorisées	18
AIT HABOUCHE Abdelmadjid	Université d'Oran	Ajustement structurel et croissance : déterminants et mécanismes	39
BARKA Mohamed Zine	Université de Tlemcen	Les effets du PAS sur les dépenses d'éducation et de santé en Algérie	50
BENCHARI F Abdelhamid	IAM - Montpellier	" L'analyse stratégique du secteur des industries agro- alimentaires dans les économies en transition"	62
BELLATAF Matouk	CU Béjaia	Les effets sociaux du PAS : cas de l'Algérie	82
BENACHENHOU Abdellatif	Expert international, Paris	La mise en oeuvre de l'ajustement en Méditerranée : quelques enseignements pour l'Algérie	101

**UN BILAN DU PROGRAMME DE STABILISATION ECONOMIQUE
EN ALGERIE (1994-1998)**

Par : Rabah ABDOUN
Chercheur-économiste CREAD

En contre-partie du rééchelonnement d'une partie de sa dette extérieure, l'économie algérienne est soumise, depuis 1994, à une politique de stabilisation et d'ajustement orthodoxe. Le rétablissement de ses équilibres macro-financiers (réduction des déficits de la balance des paiements et du budget, baisse de l'inflation) ont pu être obtenus au prix d'une réduction drastique de la demande interne et de facteurs exogènes ponctuellement favorables (hausse des prix des hydrocarbures sur le marché mondial, bonne pluviométrie, appréciation du dollar américain). En même temps, les ajustements sectoriels se sont approfondis, touchant, en particulier, le secteur industriel et le système bancaire et financier.

Au terme de ces quatre années de mise en oeuvre d'un programme de stabilisation et d'ajustement et au moment où prend fin la période couverte par le rééchelonnement de la dette (Avril 1998), il n'est pas sans intérêt de s'interroger sur les résultats atteints par l'économie algérienne. La question intéressante est bien évidemment celle de savoir si l'arsenal des mesures prises dans le cadre de ce programme possède la capacité de promouvoir une croissance durable ou bien se réduit, finalement, à la simple création des conditions du remboursement de la dette extérieure au cours des prochaines années. Sans prétendre répondre de façon détaillée à cette question, nous nous proposons de poser, ici, quelques repères.

Pour ce faire, nous présenterons tout d'abord les principaux résultats macro-économiques et macro-financiers réalisés par la politique de stabilisation et d'ajustement, avant

d'analyser les réformes mises en oeuvre dans les deux principaux secteurs de l'économie, à savoir l'industrie et le système bancaire et financier.

obtenue au prix d'une détérioration régulière du pouvoir d'achat des salariés et plus généralement de titulaires de revenus fixes. Officiellement, il est reconnu que le pouvoir d'achat des salariés a reculé de 4,5% en 1993, 10,7% en 1994, 6,1% en 1995 et 4,8% en 1996. Encore faut-il, pour prendre l'exacte mesure de la détérioration du pouvoir d'achat des salariés, défalquer des données disponibles, les transferts sociaux qui atténuent cette dégradation.

Un autre effet de la forte contraction de la demande est la relative stagnation en termes nominaux et la baisse en termes réels des importations de marchandises. Cette évolution touche non seulement les biens de consommation finals mais également la consommation de biens intermédiaires et d'équipement. La hausse de la valeur des exportations en 1995 et surtout en 1996 et en 1997, permet d'engendrer un solde positif de la balance commerciale, en particulier en 1996, année au cours de laquelle le prix du baril s'est fortement apprécié sur le marché mondial (+23% entre 1995 et 1996).

En ce qui concerne la balance des paiements, son déficit n'a pu être réduit que grâce aux ressources rendues disponibles par le rééchelonnement de la dette (4,5 milliards \$ en 1994 et 4,8 milliards en 1995). C'est dire si cet équilibre est appelé à se fragiliser à partir de 1998, d'autant plus que les excédents de la balance commerciale, enregistrés depuis ces deux dernières années, sont principalement l'effet de l'amélioration du prix des hydrocarbures, lesquels assurent 95% des recettes d'exportations. Il est en outre prévu que les hydrocarbures continuent à représenter le principal poste d'exportation par la politique d'investissements menée actuellement non seulement par la firme publique SONATRACH, mais également par les firmes internationales dans la prospection et l'exploitation de nouveaux gisements. Le risque est grand, dans ces conditions, que se pérennise la dépendance de l'économie à l'égard d'une ressource unique, valorisée principalement sur le marché mondial.

T.2. Balance commerciale (en milliards \$)

	1993	1994	1995	1996
Exportations	10,4	8,9	10,3	13,2
(dont hydrocarbures)	(9,9)	(8,6)	(9,7)	(12,6)
Importations	8,0	9,2	10,1	9,1
Solde	+2,4	-0,3	+0,2	+4,1

Source: Id. Tableau 1.

Un autre effet du rééchelonnement de la dette, amplifié par les excédents d'exportations dégagés, est celui de la reconstitution des réserves de change, qui autorise une relative maîtrise de la valeur de la monnaie nationale ces deux dernières années. Les réserves de change passent ainsi de 1,5 milliard \$ à 4,2 milliards entre 1993 et 1996. Le Gouvernement prévoit de les porter à plus de 6 milliards \$ à la fin 1997. Elles auraient en fait dépassé les 8 milliards \$, ce qui représente l'équivalent de près de onze mois d'importations. Ce volume de réserves permet d'éviter le recours aux ressources extérieures pour financer les importations, tout en prémunissant le dinar algérien d'une chute trop brutale (la dépréciation du dinar vis-à-vis du \$ a pu être contenue à moins de 10% en 1997, contre 15% l'année précédente et 36% en 1995).

T.3. Evolution des réserves (or exclu), milliards \$

	1993	1994	1995	1996
Réserves en devises (en valeur)	1,5	2,6	2,1	4,2
Réserves (en mois d'importations de biens et services)	1,9	2,9	2,1	4,5

Source: Id. Tableau 1.

Le rétablissement des équilibres financiers extérieurs s'est accompagné d'une réduction progressive du déficit budgétaire. Le déficit du Trésor s'est progressivement atténué, passant de 8,6% du PIB en 1993 avant le rééchelonnement à 4,4% en 1994, puis à 1,4% en 1995 pour remonter quelque peu en 1996 à 3%. Cette amélioration des équilibres budgétaires s'est appuyée sur la réduction drastique des dépenses d'équipement, ce qui a entraîné une dégradation sensible des services de santé et d'éducation ainsi que des équipements collectifs.

La politique de stabilisation menée depuis 1994 a permis de rétablir, quoique de façon précaire, les équilibres macro-financiers, bénéficiant ainsi d'une période exceptionnelle marquée par la remontée du cours du baril de pétrole, une bonne pluviométrie, et depuis le début de l'année 1997, une notable appréciation du dollar américain (dans lequel sont libellées les exportations d'hydrocarbures) sur les marchés des changes. Durant la même période, si le secteur des hydrocarbures (ouvert depuis 1991 aux firmes étrangères) a fait l'objet d'investissements massifs destinés à accroître les capacités d'exportations, le secteur industriel a perduré dans la récession. Examinons maintenant les réformes dont a fait l'objet ce secteur, ainsi que ses résultats.

2. Les réformes du secteur industriel et ses effets

La politique économique mise en oeuvre ces dernières années a visé à parachever l'édifice institutionnel des réformes engagées, lequel édifice favoriserait, selon ses concepteurs, la relance des activités économiques, en particulier dans le secteur industriel. Dans cette perspective, le développement de la petite et moyenne entreprise (PME) a été considéré comme le moyen privilégié de cette relance, en ce que ce développement permet non seulement de drainer l'épargne domestique vers des utilisations productives mais également de contribuer à la réduction de la forte pression qui s'exerce sur le marché de l'emploi.

Malgré les investissements massifs dont elle a bénéficié au cours de la décennie 1970, l'industrie publique (hors hydrocarbures) ne représente, ces dernières années, qu'une proportion très faible de la PIB (11 à 13% selon les années). Quant à l'industrie privée, sa contribution est marginale (1,4% de la PIB en 1994).

Depuis 1990, voire même depuis 1986, l'activité industrielle enregistre une baisse régulière du niveau de sa production. Cette croissance négative et régulière de la production industrielle est l'effet d'une série de facteurs:

- la sous-utilisation chronique des capacités de production (50% en moyenne), liée aux difficultés d'approvisionnement des entreprises en intrants importés, mais également à l'obsolescence croissante des équipements des entreprises publiques qui occasionne des taux élevés de panne de ces équipements,
- la faiblesse de la demande nationale qui traduit la baisse du pouvoir d'achat des consommateurs et la concurrence des produits étrangers, notamment dans le domaine des biens de consommation alimentaires, des produits textiles et des biens d'équipement domestiques, dans le contexte de la libéralisation du commerce extérieur,
- le bas niveau de la productivité moyenne dans le secteur et l'importance de la part représentée par la masse salariale dans la valeur ajoutée (42% en moyenne en 1995);
- la dégradation de la trésorerie des entreprises, publiques en particulier, qui se traduit par des découverts importants et croissants.

2.1. Les performances du secteur industriel

La valeur ajoutée industrielle a enregistré une baisse continue en volume depuis 1990, après s'être accrue de 3,5% par rapport à 1989. Le recul de la valeur ajoutée industrielle a particulièrement été sensible en 1992 et 1994 (-5,6% et -4,4% respectivement). Le fléchissement a été moins marqué pour ce qui est des autres années (-0,7%, -1,3% et -1,4% en 1991, 1993 et 1995 respectivement). Cette évolution négative a plus

particulièrement frappé le secteur des mines, les ISMMEE (industries sidérurgiques, métallurgiques, mécaniques, électriques et électroniques) ainsi que les branches des textiles et du bois.

La contribution de l'industrie à la formation du PIB s'est légèrement accrue entre 1990 et 1993, passant de 10,4% à 12,1%, mais a ensuite fléchi les deux années suivantes, tombant à 10,5% en 1995. En valeur, la production industrielle est passée de 142 milliards de dinars en 1993 à 169 milliards en 1994 et à 208 milliards en 1995. La part du secteur public dans la production est largement prépondérante et la contribution du secteur privé, bien qu'elle soit en progression, se limite à quelque 10 à 12% ces dernières années. Le niveau de la contribution du secteur privé dans la production est, en outre, fortement contrasté selon les branches. En 1994, les entreprises privées contribuaient, dans la production industrielle globale, pour 30% dans la branche des cuirs et chaussures, pour 21,4% dans celle du bois et papiers, 17,4% dans l'agro-alimentaire, 14,3% dans la chimie et plastiques, 13,3% dans les textiles et les articles de confection, mais seulement pour 10,7% et 6,3% respectivement dans les matériaux de construction et les ISMMEE.

En 1994, on dénombrait 362 entreprises publiques dans l'industrie, alors que l'on en comptait 374 l'année précédente. Les fermetures ont touché les branches des matériaux de construction (6 entreprises), du bois et papiers (4 entreprises) et de l'agro-alimentaire (2 entreprises). En revanche, le nombre des entreprises du secteur privé, essentiellement de petite taille, n'a cessé de croître. En 1994, on dénombrait 26 200 entreprises industrielles privées dont seulement 1 200 (soit 4,6% d'entre-elles) avaient un effectif supérieur à 10 salariés, contre 23 000 en 1993, dont 1 300 (soit 5,7%) employaient au moins 10 salariés. On constate ainsi un mouvement de réduction du nombre des entreprises de grande taille au profit d'un accroissement du nombre des entreprises de petite taille.

Le chiffre des effectifs industriels (tous secteurs confondus) s'est élevé à 475 000 employés en 1994, ce qui représente quelques 11% de la population occupée dans le secteur structuré. Les effectifs ont légèrement baissé par rapport à 1993, en raison de la fermeture de grandes entreprises autant publiques que privées, mais également à la suite des licenciements liés à la restructuration des entreprises publiques. La forte réduction de l'emploi dans les grandes entreprises est néanmoins atténuée par la croissance (+15% en 1994) des effectifs employés dans les petites entreprises industrielles (de moins de 10 salariés). En 1994, les entreprises publiques concentraient 81,5% des effectifs industriels. Les effectifs du secteur privé (i.e. 18,5% de l'ensemble) se répartissaient pour 38% d'entre-eux dans les entreprises de plus de dix salariés et pour 62% dans les petites entreprises (de moins de dix salariés). L'effectif moyen par entreprise est de l'ordre de 1070 employés dans le secteur public et respectivement de 28 et de 3 salariés dans les entreprises de plus de dix salariés et de moins de dix salariés. Au sein du secteur privé industriel, les entreprises de plus de dix salariés, qui représentent 4,6% du nombre

total des entreprises, génèrent 44% de la valeur ajoutée et emploient 38% des effectifs du secteur.

Des données précédentes, il ressort que le secteur industriel est constitué d'entreprises de grande taille, quasi-exclusivement publiques, et d'entreprises privées de petite taille. Les entreprises de taille moyenne, qui font l' "essentiel" du tissu industriel, sont peu nombreuses relativement et n'ont de ce fait que peu poids dans l'ensemble du secteur.

Par ailleurs, l'appareil industriel est très faiblement exportateur. Sa contribution dans le total des exportations de marchandises est marginale, de l'ordre de 3% en 1994 et 1995. En revanche, les importations d'intrants (matières premières et demi-produits) et d'équipements industriels représentent une proportion importante des importations de biens, de l'ordre de 57% en 1995, en progression d'ailleurs par rapport à l'année précédente. La hausse des importations de biens intermédiaires et d'équipements industriels en 1995 (+54% en valeur courante) est l'effet du relâchement de la contrainte financière externe, lequel relâchement découle non seulement du rééchelonnement d'une partie de la dette extérieure en 1994, mais est, également, le fruit de l'ouverture du commerce extérieur, réalisée au début de l'année 1995, laquelle ouverture a grandement simplifié les procédures d'importation.

Le niveau d'investissement des entreprises publiques est demeuré très bas ces dernières années. Le volume des investissements a cependant augmenté entre 1994 et 1995, passant de 9 à 15 milliards de dinars. Pour cette dernière année, les deux-tiers de ce montant (soit 9,6 milliards) ont concerné les projets en cours de réalisation et le lancement de nouveaux projets et le tiers (soit 5,4 milliards) les programmes de renouvellement et de valorisation du potentiel existant. Le financement de ces investissements a été réalisé à hauteur de 40% par des crédits extérieurs et le reste par auto-financement. Depuis la fin de l'année 1993, date à laquelle un nouveau code des investissements est entré en vigueur, les projets d'investissement privé, dans l'industrie particulièrement, se sont multipliés. Entre Décembre 1993 et Juin 1996, 1 478 projets ont été déclarés, d'un coût global de 279,6 milliards de dinars et prévoyant la création de 106 000 emplois. En moyenne, le coût d'investissement par projet est de 190 millions de dinars pour un volume prévisionnel de 72 emplois. En moyenne toujours, le coût prévisionnel de création d'un emploi est de l'ordre de 2,6 millions de dinars. La répartition du coût des projets déclarés, selon l'origine des biens et services entrant directement dans la réalisation de l'investissement, révèle un degré élevé de dépendance à l'égard de l'importation. Dans le total des investissements projetés, 61% du coût (soit 170 millions de dinars) représente l'achat de biens et services à l'étranger. A ces projets d'investissements de nationaux il convient d'ajouter quelques projets d'investissements

étrangers, essentiellement dans l'industrie pharmaceutique. Nous ne disposons pas de bilan exhaustif des réalisations de ces investissements mais tout porte à croire qu'une part importante de ces projets n'ont pas encore connu un début de réalisation.

2.2. Les contraintes du secteur industriel

Le taux d'utilisation des capacités de production est, en moyenne, très bas, en particulier pour ce qui concerne l'industrie publique. Globalement, ce taux a reculé de 57,2% en 1990 à 51,8% en 1993 pour tomber par la suite à 48,5% et à 46,7% en 1994 et 1995 respectivement. La chute des taux d'utilisation des capacités de production affecte surtout les branches fortement utilisatrices de biens intermédiaires importés (confection, bois et papiers) mais aussi les branches dont les unités de production connaissent des taux de pannes élevées, étant donné l'ancienneté des installations (sidérurgie, matériaux de construction, chimie, plastiques).

D'une façon générale, l'industrie est fortement dépendante de l'extérieur pour son fonctionnement. La proportion représentée par les biens intermédiaires importés, relativement à la valeur ajoutée engendrée, est très élevée, de l'ordre de 58% en 1994¹. La fragilité de l'industrie est également accentuée par la faiblesse de ses capacités d'exportation, ce qui entraîne une balance industrielle structurellement déficitaire, avec un taux de couverture des importations par les exportations industrielles très bas, inférieur à 4% en moyenne, ces dernières années.

La concurrence étrangère, induite par l'ouverture du commerce extérieur depuis 1995 et à laquelle est désormais confrontée l'industrie, agit comme révélateur de la faible compétitivité de l'appareil industriel, lequel bénéficiait jusqu'alors d'une large protection. Le rétrécissement de la demande interne, induit par l'érosion du pouvoir d'achat des consommateurs, ainsi que la faiblesse des capacités d'exportation de l'industrie ont contribué à l'accroissement des stocks, en particulier au niveau des entreprises publiques. En 1995, ces dernières avaient accumulé l'équivalent de deux mois et demi de chiffre d'affaires en stocks de produits finis. Cette situation contribue à aggraver davantage la déstructuration financière des entreprises publiques.

Le découvert des entreprises publiques s'est fortement accru depuis 1993, passant de 10 milliards de dinars à fin Décembre 1994 à 92 milliards à fin Décembre 1995. Ce découvert, qui représente environ 26% de leur chiffre d'affaires, affecte surtout les entreprises des branches de la mécanique, de la sidérurgie et des biens de production électriques et électroniques. En revanche, et c'est la seule exception, les entreprises publiques de matériaux de construction présentent une trésorerie positive. Deux causes sont à l'origine de cette dégradation générale. Il y a d'abord le poids des remboursements

¹ Cela signifie qu'un accroissement d'un dollar de la valeur ajoutée suppose l'importation préalable de l'équivalent de 0,58 dollar d'intrants industriels.

de la dette extérieure, amplifié par la forte dévaluation du dinar en Avril 1994 et sa dépréciation ultérieure. Ensuite, le montant élevé des créances des entreprises détenues par des organismes d'Etat, ainsi que les délais relativement longs de recouvrement des créances, expliquent également la détérioration de la trésorerie des entreprises.

2.3. Les réformes et la politique industrielle

Un certain nombre de réformes ont été entreprises ces dernières années, visant à réduire les entraves qui bridaient l'investissement, en particulier dans le secteur industriel. Le nouveau code des investissements de 1993 unifie les régimes des investissements en supprimant toute discrimination entre les opérateurs qu'ils soient nationaux ou étrangers, publics ou privés. Dans le même temps, une Agence de Promotion, de Soutien et de Suivi des Investissements (APSI) est créée avec pour mission de contribuer à l'allègement des formalités et des procédures d'investissement. A cet effet, l'APSI a procédé à la mise en place d'un guichet unique (lequel est opérationnel depuis Mars 1995) qui regroupe en un même lieu tous les organismes, institutions et administrations concernés par l'investissement. Auprès de ce guichet, l'investisseur a la faculté de s'informer sur les avantages auxquels il peut prétendre, déposer et enregistrer sa déclaration d'investissement, déposer et enregistrer sa demande d'avantages, recevoir la notification de la décision d'octroi des avantages (dans un délai maximal de 60 jours) et enfin établir les documents administratifs nécessaires à la réalisation et à l'exploitation de son projet d'investissement. Au titre des réformes importantes, il est également prévu la privatisation de certaines entreprises publiques et, à cette fin, un texte législatif a été promulgué en Août 1995. Pour permettre à ce processus de se concrétiser, les fonds de participation, qui géraient pour le compte de l'Etat les entreprises publiques, ont été supprimés et remplacés par des holdings en Juin 1996, lesquels ont pouvoir de cession sur les actions des entreprises publiques qu'ils détiennent dans leur portefeuille. Les priorités de la politique de développement industriel du Gouvernement² sont de deux ordres: la restructuration de l'industrie publique d'une part et la promotion de la petite et moyenne industrie privée d'autre part.

En ce qui concerne le premier aspect, la restructuration industrielle consiste à réaliser, selon ses promoteurs:

- la filialisation systématique des entités industrielles homogènes, recentrées sur leur métier de base et la cession des actifs liés aux activités secondaires,
- l'ouverture du capital des entreprises publiques aux participations nationales et étrangères,
- le renforcement des capacités de gestion et de management par la formation-requalification de l'emploi au sein des entreprises,

² Cf. le programme que celui-ci a présenté au CNT en Avril 1996 (Gouvernement Ouyahia).

- la cessation du soutien du Trésor aux entreprises non viables.

Quant au second aspect, l'option en faveur de la PMI se matérialise par la mise en place, par l'Etat, de mécanismes de soutien à l'investissement, en particulier par la création:

- d'un fonds d'études de faisabilité qui consiste en l'octroi, aux futurs investisseurs, de crédits remboursables destinés à financer les études techniques de pré-investissement,
- d'un fonds d'aide à la création de PME destiné à aider les candidats à l'investissement à la constitution des apports en fonds propres pour leur ouvrir l'accès aux crédits bancaires. Cette contribution de l'Etat, à titre de prêt participatif, est prévue de se faire sur la base de critères de rentabilité des projets d'investissement et constituerait ainsi une forme de garantie supplémentaire vis-à-vis des banques commerciales.

3. Les réformes du système bancaire et financier

3.1. Les structures du système bancaire et financier

Le système bancaire et financier a constamment joué un rôle purement passif dans l'économie. Les banques avaient principalement pour fonction d'accorder des crédits, notamment à court terme, aux entreprises publiques, lesquels crédits étaient refinancés, de façon quasi-automatique, auprès de la Banque Centrale. Dans un tel système, les investissements étaient financés par le Trésor et l'auto-financement était, institutionnellement, absent, voire tout simplement interdit. Le marché des capitaux était alors limité aux émissions, par le Trésor de titres publics, lesquels étaient principalement souscrits par les entreprises publiques. A partir de 1988, mais surtout depuis 1990, le système bancaire et financier entre dans une phase de profonde refonte et connaît d'importants changements d'ordre institutionnel et organique.

La loi n°90-10 du 14 Avril 1990 relative à la monnaie et au crédit consacre l'autonomie de la Banque d'Algérie (la Banque Centrale). Celle-ci est administrée par le Conseil de la Monnaie et du Crédit qui joue le rôle d'autorité monétaire. La loi institue également un organisme de surveillance de l'activité bancaire, la Commission Bancaire, chargé de contrôler le respect par les banques et les établissements financiers des dispositions qui leur sont applicables. La Commission Bancaire, qui dispose du pouvoir de sanction des manquements constatés, veille, en particulier, à la mise en oeuvre par les banques et les établissements financiers des règles prudentielles édictées par la Banque d'Algérie en matière de division et de couverture de risques, de classement des créances par degrés de risques encourus, de constitution de provisions pour risque de crédit et de ratios de solvabilité.

A l'origine banques étatiques, les banques commerciales sont transformées en sociétés par actions en Février 1989, en conformité avec la loi n°88-01 du 12 Janvier 1988 relative à l'autonomie des entreprises publiques. Le capital des banques est divisé en actions, lesquelles sont détenues par des agents fiduciaires de l'Etat, les Fonds de Participation. Ces Fonds gèrent, pour le compte de l'Etat, qui reste propriétaire, les entreprises et les banques dans lesquels ils détiennent des actions. Les Fonds de Participation ont été ensuite dissous, en vertu de l'ordonnance n°95-25 du 25 Septembre 1995 relative à la gestion des capitaux marchands de l'Etat. Ces Fonds sont remplacés par des holdings auxquels a été transféré la propriété des actions des entreprises publiques. Mais désormais, et ceci constitue une différence fondamentale, les actions détenues par les holdings sont cessibles, ce qui autorise l'ouverture du capital des entreprises à des agents privés. En ce qui concerne les banques à capitaux publics, il est prévu leur intégration à une holding, ouvrant ainsi la voie à leur éventuelle privatisation.

Les banques commerciales à capitaux publics sont actuellement au nombre de cinq. Il s'agit de la BNA, du CPA, de la BEA, de la BDL et de la BADR. A celles-ci il convient d'ajouter la banque El Baraka à capitaux mixtes (algéro-saoudiens) créée sous le régime de la loi de 1990. En outre, une dérogation a été accordée (Février 1995) par le Conseil de la Monnaie et du Crédit à la CNMA (Caisse Nationale de la Mutualité Agricole) pour exercer les activités de banque en faveur de la clientèle des secteurs agricoles productifs, de l'élevage, de la forêt et de la pêche.

Les établissements financiers, quant à eux, sont des personnes morales qui effectuent les opérations classiques de banque, à l'exclusion de la collecte des fonds du public. Ils sont soumis aux mêmes obligations que les banques commerciales et sont justiciables du même type de contrôle de la part de la Commission Bancaire. Deux nouveaux établissements financiers ont été agréés par le Conseil de la Monnaie et du Crédit. Il s'agit de la Finalep, institution à capitaux algéro-européens et, plus récemment, de l'Union Bank, première institution financière entièrement privée, dont une partie du capital est détenue par des intérêts algériens.

Dans le système d'intermédiation financière, le Trésor joue un rôle important. Cependant, il tend de plus en plus à limiter, ces dernières années, son recours aux avances de la Banque d'Algérie par l'émission publique de bons d'État sur formule portant un taux d'intérêt attractif. Cette politique vise autant à diversifier les instruments d'épargne qu'à lutter contre la thésaurisation. Jusqu'à la fin des années 1980, il assurait la totalité du financement des investissements publics à long terme. Depuis le début des années 1990, le Trésor tend à se désengager du financement des investissements publics, lesquels sont d'ailleurs en très net déclin depuis le milieu des années 1980, à la suite du resserrement de la contrainte financière externe.

3.2. La politique de la monnaie et du crédit

A la veille de la réforme introduite par la loi sur la monnaie et le crédit de 1990, le système financier se caractérisait par un faible niveau d'intermédiation financière, ce qui se matérialisait par une fuite importante de monnaie hors banques, une faible innovation financière, un rôle passif du système bancaire et financier en matière de mobilisation et d'allocation des ressources avec un recours systématique à la Banque Centrale, un déficit structurel dans la liquidité des banques, un niveau élevé de créances non performantes dans le portefeuille des banques et, enfin, une monétisation excessive de la dette publique.

La réforme mise en oeuvre se proposait d'atteindre quatre objectifs principaux:

- la réhabilitation de la monnaie nationale (le Dinar) dans ses fonctions classiques au niveau interne et sa convertibilité externe à un terme plus ou moins rapproché, en instituant un taux de change unique;
- la réhabilitation des banques dans leurs fonctions classiques, en particulier dans les domaines de la gestion et l'innovation en matière de moyens de paiements, la collecte de l'épargne ainsi que dans la rationalisation de l'activité de crédit;
- la réhabilitation de l'autorité monétaire, dont le Conseil de la Monnaie et du Crédit est le dépositaire, dans son rôle d'élaboration et de conduite de la politique monétaire;
- la redéfinition des relations entre, d'une part, la Banque Centrale et les banques (en particulier dans le domaine du réescompte, jusqu'alors quasi-automatique) et, d'autre part, entre le système bancaire et le Trésor (lequel devra tendre à se désengager de l'activité de crédit, racheter une partie du portefeuille des banques, rembourser dans un délai fixé son endettement à l'égard de la Banque Centrale, pendant que ses découverts en compte courant auprès de la Banque Centrale sont plafonnés et doivent être remboursés avant la fin de chaque exercice.

L'environnement économique dans lequel intervient la réforme du système financier n'autorise pas sa mise en application rapide. Sa mise en oeuvre sera progressive: le régime des changes sera graduellement libéralisé, les taux d'intérêt périodiquement réajustés et finalement libérés, les règles prudentielles de gestion des banques et des établissements financiers peu à peu instituées.

La politique de libéralisation du taux de change, qui aboutit en 1996 à la convertibilité des opérations courantes (à l'exception des dépenses pour voyage à l'étranger qui ne seront autorisées, avec limitation de montant annuel, qu'en Octobre 1997), s'est appuyée sur la poursuite du glissement du dinar et des dévaluations dont il a fait l'objet (20% en Septembre 1991 puis en 1994: 7,3% en mars et 40,1% en Avril). Le dinar, alors fortement surévalué, s'est progressivement déprécié. Par rapport au dollar des Etats-

Unis, il est passé d'une valeur de 7,6 dinars pour un dollar en 1989 à 8,9 en 1990 puis à 18,5 en 1991, date de la première dévaluation. Le glissement s'est encore poursuivi en 1992 avec un taux de 21,8 dinars pour un dollar et en 1993 avec un taux de 23,3. Les deux dévaluations de 1994 vont porter le taux de change à 35,0 dinars pour un dollar. Cette même année (à partir du 1er octobre), une étape importante est franchie dans le passage d'un régime de change fixe à une flexibilité accrue du taux de change par l'introduction du système de "fixing". Dans ce système, le taux de change est déterminé lors de séances quotidiennes regroupant les banques commerciales et la Banque d'Algérie, en fonction de l'offre de devises de la Banque d'Algérie et de la demande exprimée par les banques, sur la base des besoins de sa clientèle.

Cette flexibilité de la détermination du taux de change débouche sur la mise en place, en Janvier 1996, d'un marché interbancaire des changes au sein duquel les banques jouent un rôle encore plus déterminant dans la mesure où elles interviennent, désormais, non seulement comme demandeurs mais aussi comme offreurs de devises. De ce fait, les banques peuvent, à partir de cette date, intervenir sur le marché pour leur propre compte et jouer un rôle plus actif dans la collecte de ressources en devises et de leur allocation rationnelle à l'économie. Dans ce nouveau régime de détermination du taux de change, le dinar continue à se déprécier en 1995, s'échangeant à 47,6 dinars pour un dollar, mais tend à se stabiliser depuis le début de l'année 1996 (54,7 dinars pour un dollar en 1996 et 60 dinars en 1997). Le flottement du dinar, conjugué à la libéralisation du commerce extérieur (initiée en Avril 1994 et parachevée en Janvier 1995), qui a permis aux importateurs d'accéder librement aux devises pour financer leurs activités, a entraîné une forte réduction de la demande de monnaie étrangère sur le marché parallèle. En 1996, le différentiel entre le taux de change nominal et le taux de change réel est devenu inférieur à 40%, après avoir atteint des niveaux de l'ordre de 300% au début de la décennie 1990. En 1997, le niveau de ce différentiel a peu varié, s'établissant à quelques 35%.

En ce qui concerne le loyer de l'argent, la politique de libéralisation des taux d'intérêt s'inscrit dans la démarche globale de la Banque d'Algérie, laquelle vise l'émergence de taux d'intérêt réels positifs. Dans cette optique, la Banque d'Algérie s'est attachée à mener, ces dernières années, une politique monétaire très stricte dans le but de juguler l'inflation. En matière de rééquilibrage de la structure des taux d'intérêt, un certain nombre de mesures sont prises par le Conseil de la Monnaie et du Crédit en Avril 1994³. Il est ainsi décidé:

- le relèvement du taux de réescompte de 11,5% à 15%⁴, du taux pivot d'intervention de la Banque d'Algérie sur le marché monétaire de 17 à 20% ainsi que du taux d'intérêt des

³ Celles-ci sont contenues dans l'instruction n° 16-94 du 9 Avril 1994 de la Banque d'Algérie, relative aux instruments de conduite de la politique monétaire et au refinancement des banques.

⁴ Le taux de réescompte sera ensuite progressivement réduit passant à 14% en 1995, puis à 13% en 1996.

crédits en compte courant accordés par la Banque d'Algérie aux banques commerciales de 20 à 24%;

- la suppression du plafond sur les taux d'intérêt débiteurs appliqués par les banques et les établissements financiers (les taux d'intérêt créditeurs ayant été libéralisés dès 1990);
- la suppression du plafond du taux sur le marché interbancaire qui devient librement négociable; et
- la mise en place d'une marge bancaire maximum de 5 points au-dessus du coût moyen des ressources des banques.

Dans ce dernier domaine, une instruction ultérieure de la Banque d'Algérie⁵ supprime l'encadrement de la marge bancaire et libère, de ce fait, les banques de toute restriction dans la détermination de leurs taux, favorisant ainsi la concurrence entre banques et permettant, également, aux taux d'intérêt de jouer un rôle plus efficace dans la collecte et l'affectation des ressources financières.

Avec la levée de l'encadrement du crédit, le contrôle de celui-ci repose alors sur les réserves obligatoires et le niveau de refinancement des banques auprès de l'institut d'émission. Depuis Septembre 1994, les banques sont ainsi tenues de constituer une réserve obligatoire auprès de la Banque d'Algérie, dont le niveau est fixé à 2% (avec un taux de rémunération de 11,5%), dans une première phase. En outre, à titre transitoire, il est institué un plafond de refinancement et un plafond de réescompte par banque. Ces plafonds sont fixés, au début de chaque trimestre, en tenant compte, pour chacune des banques, de ses ratios de performance relative et de transformation financière.

Les règles prudentielles de gestion des banques sont progressivement renforcées. Dans un premier temps, le capital minimum des banques et établissements financiers est relevé, ensuite, des audits des banques commerciales, pilotés par la Banque d'Algérie, sont effectués, lesquels doivent permettre d'améliorer leur fonctionnement et leur gestion.

A partir de la promulgation de la loi sur la monnaie et le crédit, les banques sont tenues de souscrire à un capital social minimum de 500 millions de dinars, sans que ce montant soit inférieur à 33% de leurs fonds propres. En ce qui concerne les établissements financiers, le minimum requis est de 100 millions de dinars, sans que celui-ci soit inférieur à 50% des fonds propres. En outre, les fonds propres doivent obligatoirement représenter un taux de couverture de risque supérieur à 8% (c'est le fameux ratio Cooke).

Par ailleurs, dans le but de permettre aux banques d'accroître leur capacité d'intervention dans un environnement économique appelé à devenir concurrentiel, la Banque d'Algérie a fait procéder à l'audit des cinq banques commerciales par des bureaux spécialisés (Ernest Young, en particulier), en 1992 et 1994. Les rapports d'évaluation ont permis d'identifier aussi bien les obstacles internes aux banques que ceux qui relèvent de leur environnement économique, les empêchant ainsi de satisfaire aux conditions d'orthodoxie financière.

⁵ n°77-95 du 25 Décembre 1995.

Pour pallier aux insuffisances constatées, un certain nombre de mesures, d'ordre financier et institutionnel, ont été prises.

- Au plan financier, la recapitalisation de la plupart des banques auditées a été réalisée, dans le but d'assainir leur patrimoine. Un plan de restructuration du portefeuille des banques a été également mis en oeuvre, lequel s'est matérialisé par le rachat par le Trésor, à la fin Avril 1995, de 275 milliards de dinars de créances des banques sur les entreprises publiques, ce qui a contribué à améliorer leur liquidité.

- Au plan institutionnel, il est procédé à l'introduction de règles comptables normalisées au niveau des banques par le biais de la généralisation de la comptabilité analytique. En outre, des programmes de modernisation du système informatique sont initiés tout comme sont définis des outils de suivi des ratios prudentiels édictés par la Banque d'Algérie. Il est, également, institué un contrat de gestion (ou de performance) liant la banque à ses actionnaires, qui l'engage à respecter les règles prudentielles auxquelles elle est tenue de souscrire.

En guise de conclusion

Pour conclure, nous proposons quelques remarques:

1. La politique de stabilisation menée depuis 1994 a permis de rétablir, quoique de façon précaire, les équilibres macro-financiers. Cette politique a bénéficié d'une conjoncture exceptionnelle marquée par la remontée du cours du baril de pétrole, une bonne pluviométrie, et depuis le début de l'année 1997, une notable appréciation du dollar américain (dans lequel sont libellées les exportations d'hydrocarbures) sur les marchés des changes. L'embellie actuelle de l'économie apparaît, dans ces conditions, constituer un phénomène non seulement très fragile mais également difficilement reproductible.

2. Durant la même période, si le secteur des hydrocarbures (ouvert depuis 1991 à la concurrence étrangère) a fait l'objet d'investissements massifs destinés à accroître les capacités d'exportations, le secteur industriel s'est enfoncé dans une récession durable. Le recul de la production industrielle au cours de ces dernières années a déjà été rappelé. Les restructurations dont fait l'objet actuellement ce secteur se soldent par des licenciements massifs de travailleurs (dans la sidérurgie par exemple, les compressions de personnels ont touché, en ce début d'année 1998, le tiers de l'effectif, soit plus de 6000 personnes). Mais la restructuration de l'offre est peut-être trop tardive. Les mesures de libéralisation du commerce extérieur ainsi que la libération des prix ont été adoptées avant que la restructuration de l'offre n'ait été parachevée voire même entreprise, c'est-à-dire avant même que les unités de production ne soient en mesure de soutenir la concurrence

avec les firmes étrangères. L'ouverture prématurée du marché risque d'obérer toute politique de relance et de rendre inopérante une politique tardive de restructuration industrielle.

3. La privatisation des entreprises, qui représente une des formes (nécessaire?) de la restructuration industrielle, est rendue d'autant plus difficile dans le cas algérien, qu'elle requière, en théorie, les conditions d'une économie de marché déjà développée que la privatisation entend réaliser. En effet, les privatisations d'entreprises publiques supposent⁶, pour être menées à bien, "l'existence d'une épargne intérieure significative, de marchés financiers avec une capitalisation suffisante, d'un système bancaire développé (pour le placement des actions) et d'une économie stabilisée (pour pouvoir évaluer les entreprises à privatiser et aussi parce que les perspectives de hausse de la valeur future des actions sont meilleures en période de désinflation. De plus, les entreprises à privatiser doivent être rentables." Il est fort probable que, en l'absence des conditions précédemment énumérées, toute politique de privatisation précipitée ne serait, à l'instar de ce que l'on a pu observer dans la plupart des pays de l'Est, rien d'autre qu'une braderie généralisée des actifs de la nation, avec délit d'initié tout aussi généralisé.

Documents utilisés

CNES, Rapport sur la conjoncture, diverses livraisons, Alger.

Banque d'Algérie (1990), Loi sur la monnaie et le crédit, Avril, Alger.

Banque d'Algérie, Règlements, Alger.

ONS, revue Statistiques, divers numéros, Alger.

Presse algérienne (El Watan, La Tribune,...)

⁶ Cf Régis CHAVIGNY (1997), Economies en transition et économies en déclin, in Revue Tiers Monde, Oct.-Déc., n° 152, ed. PUF, Paris.

**LES EFFETS DU P.A.S. SUR LE DEVENIR DU SERVICE PUBLIC
DANS LES REGIONS DEFAVORISEES.**

*Par : Abderrahmane ABEDOU
Chargé de Recherche CREAD.*

INTRODUCTION.

Depuis deux ans, l'entreprise Sonelgaz nous a demandé de mener une étude d'évaluation d'un programme public : d'électrification rurale. Ce programme a été lancé depuis la fin des années 70 et aujourd'hui, les responsables de l'entreprise estiment qu'il est en phase d'achèvement puisque selon les dernières estimations données par la Sonelgaz le taux de couverture est estimé à environ 96% des objectifs fixés.

L'intérêt de cette évaluation réside dans le fait que, ce programme en voie d'achèvement, l'entreprise Sonelgaz a voulu connaître son impact socio-économique au niveau de l'espace rural.

Plusieurs raisons ont motivé cette demande d'évaluation, en particulier le souci de mesurer l'impact socio-économique au niveau des espaces défavorisés où l'électrification devait jouer un rôle primordial dans la réunion des conditions d'insertion dans le système global d'échange. Ensuite, un souci strictement économique celui d'apprécier l'efficacité de cet outil (réseau électrique) dans le développement local. Et enfin, un souci strictement social évaluer l'impact de ce service public dans la promotion de l'espace et des populations rurales.

Au-delà de ces préoccupations, la demande d'évaluation a été également motivée par le souhait de se rapprocher de la clientèle, identifier ses besoins et œuvrer en vue de connaître le niveau de satisfaction de la clientèle bénéficiaire de ce service public et anticiper sur sa prise en charge dans le futur.

Ainsi, par une consultation générale des clients (enquête sur un échantillon de ménages à l'échelle nationale), l'entreprise Sonelgaz a voulu connaître avec plus de précision comment s'est comportée la clientèle depuis l'introduction de l'électricité, qu'est-ce qu'elle a changé en termes d'équipements ménagers, d'équipements de travail, comment utilise-t-elle cette énergie pour ses besoins immédiats, quels changements ont été produits au niveau de la vie locale, etc.

En interrogeant les clients ruraux sur leur perception de ce service public, l'entreprise Sonelgaz a voulu mesurer non seulement les implications économiques et sociales de ce projet mais aussi les transformations dans le mode de vie des populations rurales.

1. Données générales sur la politique énergétique:

Parmi les objectifs, que c'est fixé l'Etat Algérien au lendemain de l'indépendance, combattre le sous-développement relatif en matière de couverture énergétique du pays était une priorité stratégique. C'est dans ce cadre que fût initiée une politique d'électrification et de gazéification de masse. Elle avait pour objectif de réduire le niveau de sous électrification du pays, réduire les inégalités en matière de distribution de l'énergie entre les régions et principalement le renforcement de l'électrification des zones non équipées par la colonisation, construire un outil de production énergétique moderne et fiable susceptible de répondre aux besoins des centres industriels et enfin faire de l'énergie un outil de développement économique et social.

Pour concrétiser ces objectifs, il fallait non seulement développer un système énergétique performant et élargir sa diffusion à l'ensemble du territoire national, mais aussi assurer un accès le plus large possible et équitable de tous les citoyens au réseau. Cette politique devait faire du système énergétique un moyen

d'accompagnement de toutes les transformations du système économique, mais également un instrument de modernisation de la vie sociale et culturelle des populations algériennes.

1.1. Situation au lendemain de l'indépendance:

Il faut souligner que l'Algérie a hérité au lendemain de l'indépendance d'une situation caractérisée par un sous développement en matière de couverture énergétique. Peu de villages et de villes étaient électrifiés, peu de villes bénéficiaient de la distribution du gaz naturel, etc. En un mot, tout était à faire. Construire un réseau électrique et gazier, assurer son extension à l'ensemble du territoire et inciter les populations à accéder massivement à cette énergie.

Le programme, qui a été mis en place, allait tracer les contours d'un système énergétique indépendant et marquer ainsi le début de l'histoire de l'énergie hors hydrocarbure du pays. Il fallait donc faire des choix stratégiques en matière d'électrification en correspondance avec les options industrielles. Il fallait faire des choix aussi en matière de traçage des schémas d'électrification et de gazéification qui suivraient les programmes d'installation industrielle et des zones d'urbanisation. Il fallait faire des choix dans les options de distribution de l'énergie aux clients, est-ce un raccordement simple en monophasé ou bien un raccordement performant en triphasé, etc. Il fallait choisir également le modèle de distribution de l'énergie, est-ce un modèle sélectif de distribution de l'énergie ou bien un modèle de distribution massif aux clients, fallait-il faire participer, même symboliquement, les clients au paiement du branchement ou bien fallait-il faire supporter cette facture des réalisations par les pouvoirs publics?

Le débat autour des choix et options technologiques était très important, parce qu'il devait traduire la conception du modèle et du système énergétique à mettre en place. En effet, le modèle de développement énergétique retenu était de type volontariste, car il devait répondre à des préoccupations politiques précises de construction de l'ossature de développement économique mais aussi assurer une promotion sociale des usagers bénéficiaires. En somme, on pourrait dire qu'il a été un instrument d'accompagnement des projets de transformation de la société tant sur le plan économique que social.

Un des objectifs subsidiaires de ce modèle énergétique, c'est sa politique de distribution retenue. L'option arrêtée par les pouvoirs publics était de type populiste, dans la mesure où elle devait assurer une distribution de masse et générale à l'ensemble des citoyens. Sonelgaz était chargée par les pouvoirs publics de concrétiser ces orientations sur le terrain. C'est dans ce cadre précis, qu'on pourrait affirmer que le système de distribution de l'énergie n'était pas choisi par la Sonelgaz, mais plutôt il était défini et dimensionné par les pouvoirs publics dans le cadre d'une politique globale tracée pour le pays en cette époque. Sonelgaz, en tant qu'entité économique, devait matérialiser ces options politiques sur le terrain, assurer le bon déroulement des réalisations et gérer les actifs dont elle avait la responsabilité.

Parmi les orientations importantes tracées à la Sonelgaz par les pouvoirs publics, on retient en particulier l'objectif d'électrification totale du pays avant l'an 2000, l'accès équitable des citoyens au réseau, faire bénéficier les usagers des avantages du système de péréquation des tarifs et de la solidarité nationale dans la fixation des tarifs. Or, les orientations de la politique de distribution définies par l'Etat pouvaient ne pas coïncider avec les attentes strictement économiques de l'entreprise Sonelgaz (vérité des prix). La situation politico-économique de l'époque et les orientations

idéologiques faisaient en sorte que les intérêts des uns et des autres se trouvaient confondus. En un mot, on était dans un système économique et politique qui baignait dans une ambiance d'harmonie des intérêts.

1.2. Pourquoi cette harmonie des intérêts ?

Parce que dans le processus de construction de l'Etat et de transformations économiques et sociales de la société, cet outil devait servir de plate forme d'intervention. Les pouvoirs publics ont voulu marquer leur présence sur le terrain du développement de la société à travers la définition des choix et options stratégiques du système énergétique. Ils ont dicté leur vision de la société à édifier et du profil de citoyen consommateur à former.

A titre d'exemples, le premier plan envisageait l'électrification de 300 villages, le deuxième plan a tracé un programme de 1000 villages. Enfin, durant les années 80, on parlait d'électrification totale. Cette évolution des objectifs traduisait parfaitement l'intérêt accordé au phénomène électrification mais aussi le degré d'implication de l'Etat. Il faudrait souligner cependant que l'ampleur de ces projets dépassait souvent les capacités financières de l'entreprise Sonelgaz, mais la qualité de l'implication de l'Etat devait compenser largement ce besoin.

Il ressort clairement du projet énergétique et du mode de distribution de l'énergie mis en place, que l'Etat cherchait par tous les moyens à favoriser un accès massif et équitable à ce produit. L'électricité et le gaz ne devaient plus être le fait des personnes aisées et des zones favorisées, mais plutôt devaient être le fait de tout le monde et disponible dans les coins les plus reculés du pays.

Les documents de l'époque attestent que l'Etat a fait en sorte que la distribution de l'énergie devienne un acte social au service de tout le monde. Cette politique se traduisait sur le terrain de l'organisation du système de distribution de l'entreprise Sonelgaz par une distribution de masse (tout le monde sans exception, ni exigence) de l'énergie en vue de susciter une consommation élevée et de masse.

Sur le plan concret, Sonelgaz opta pour le développement des capacités installées de production de l'énergie et l'extension du réseau en vue de réaliser des rendements d'échelle qui lui assureraient des profits raisonnables. La construction d'un réseau électrique national interconnecté représente une réalisation importante marquant la concrétisation d'une politique d'indépendance énergétique. Cette réalisation gigantesque a produit un accroissement rapide du taux de raccordement à l'échelle nationale et particulièrement au niveau de l'espace rural.

Ainsi, au cours des vingt dernières années, la proportion des ménages branchés au réseau a plus que quadruplé, elle était en 1967 environ 650.000, en 1977 elle est passée 1.250.000 abonnés, en 1992 l'effectif a augmenté de plus de la moitié pour atteindre 3.452.637 abonnés. En 1996, elle était estimée à plus de 3.982.399 d'abonnés.

L'électrification totale de l'espace rural a été presque atteinte, les objectifs de réduction des écarts des taux d'électrification entre les wilaya et entre les zones urbaines et rurales ont énormément progressé, l'électrification de masse a contribué d'une manière significative à l'amélioration du niveau de vie des populations, etc.

Il ne faudrait pas rester là, il faudrait souligner également que le niveau de pauvreté électrique en milieu rural a sensiblement reculé, aucune wilaya n'enregistre

un taux d'électrification inférieur à 60%. Le monde rural, d'une manière générale, a connu une mutation profonde dans la qualité de la vie, puisque le nombre de villages non encore électrifiés, n'est plus significatif. L'électrification rurale, surtout dans ses aspects utilisation collective de l'électricité, a engendré une amélioration du cadre de vie dans les villages, ce qui a contribué d'une manière générale, à la stabilisation des populations locales.

2. Données de l'étude:

Au niveau de l'espace public, nombreux sont les villages électrifiés où la vie locale est devenue très dynamique encouragée par un éclairage public dense (commerces de détails et de gros, banques, assurances, écoles, dispensaires, postes, etc.).

Au niveau de l'espace privé, l'éclairage domestique a permis aux usagers d'allonger leurs journées et d'élargir leur espace vital. Cet indicateur est révélateur d'une mutation dans les pratiques d'utilisation de l'énergie. Les données de l'étude indiquent que les ménages ruraux n'utilisent plus les autres sources d'énergie d'appoint comme la bougie, la lampe à pétrole ou la lampe à gaz, sauf dans les rares occasions de coupures de l'énergie.

L'électricité est également utilisée pour l'alimentation de certains appareils électriques. La télévision occupe la première place dans le taux de possession des équipements électriques et dans les temps d'utilisation. Plus de 96% des ménages ruraux possèdent un téléviseur et l'utilisent en moyenne plus de 8 heures par jours. Le réfrigérateur occupe la seconde place dans les foyers ruraux. Environ 90% possèdent cet équipement et l'utilisent en permanence. La radio est possédée par environ 70% de la population rurale.

Les autres appareils électriques occupent également une place privilégiée dans le parc équipement domestique rural. 42% des ménages possèdent un fer à repasser électrique, 40% possèdent un ventilateur, 33% ont un moulin à café électrique, 24% possèdent des sèche cheveux électriques, 26% ont une cuisinière alimentée en électricité, 19% possèdent une machine à coudre électrique, 11% ont une machine à laver électrique, etc.

Le confort domestique a énormément progressé en milieu rural. Plus de 2/3 des ménages ruraux disposent d'équipements électriques variés (réfrigérateurs, téléviseurs, radios, moulin à café, sèche cheveux, paraboles, ventilateurs, climatiseurs, etc.).

A travers ce tour d'horizon sur les équipements électriques domestiques, on peut affirmer que les transformations socioculturelles dans le monde rural sont visibles et traduisent un parcours dans l'accès au confort au niveau des ménages ruraux. Il est donc clair que l'électricité dans l'espace domestique rural est d'abord un moyen privilégié d'accès aux commodités qui permettent d'améliorer les conditions de vie.

Concernant le niveau de consommation électrique en milieu rural, on peut dire qu'il est conditionné par l'aisance matérielle et par les pratiques d'utilisation de cette énergie. Or, à ce niveau les données de l'étude ont révélé qu'il est relativement faible, plus de 48% des ménages paient une redevance électrique inférieure à 700 Da en moyenne par an. 24% paient entre 700 et 1000 Da en moyenne par an. 10% paient une redevance électrique variant entre 1100 et 1700 Da par an et enfin 10% ont des charges électriques qui dépassent les 2000 Da par an.

Cet indicateur sur le paiement des factures électrique en milieu rural est révélateur de pratiques différenciées entre les ménages. Si la majorité paye moins de 1000 Da en moyenne par an de charge électrique, il existe une autre catégorie non moins importante qui a un niveau de consommation relativement important. Ce constat indique que globalement la consommation électrique en milieu rural est relativement importante.

En outre, la question relative aux effets induits par l'électrification dénote que les ménages ruraux sont d'une manière générale satisfaits, puisque 40,8% estiment que l'électrification leur a permis de s'ouvrir sur l'extérieur et d'être mieux informés sur les questions nationales. 35,7% l'électrification leur a permis de s'informer sur ce qui se passe dans le monde et pour 18,5% elle a renforcé l'information sur le village. Par conséquent, l'électrification rurale a contribué d'une manière positive au désenclavement des villages et à l'ouverture (en termes d'information) sur le monde extérieur.

Nombreux sont aujourd'hui les ménages ruraux convaincus que l'électrification rurale a contribué à l'accès aux commodités et à l'amélioration dans conditions de vie dans les villages.

Néanmoins, de tels progrès n'ont pas été identiques dans tous les domaines. Au niveau du développement économique, l'électrification a été peu efficace dans la relance de l'économie domestique locale. En effet, si on a ramené l'électricité à la campagne pour l'aider à se développer et à accroître sa production et sa productivité agricole domestique, son apport a été modeste ou insignifiant en termes de couverture des besoins.

Conséquemment, l'électricité, n'ayant pas trouvé de terrain favorable pour se développer, n'a servi en fin de compte que le marché local.

Si on regarde de près le volet économique, on se rend compte rapidement des déséquilibres entre le capital infrastructure disponible (réseau électrique interconnecté) et le taux d'utilisation de cette infrastructure par le système local. Nombreux sont les protagonistes qui se sont élevés pour s'attaquer aux inefficacités de ce système électrique pour le considérer comme un gâchis parce qu'il a été surdimensionné par rapport aux besoins réels des usagers ruraux. On considère, selon les données de consommation électrique en milieu rural, que les capacités demeurent inexploitées. " L'évaluation de la consommation d'énergie faite pour l'année 1989, à travers l'analyse d'un échantillon de 3000 villages mis en service entre 1984 et 1988, montre qu'un abonné ER (électrification rurale) consomme en moyenne 860 kWh par an, alors qu'un abonné non-ER consomme presque le double. Par ailleurs, les abonnés ER représentent 40% du total des abonnés basse tension et consomment moins de 24% de la consommation totale basse tension et seulement 8% de la consommation nationale d'énergie électrique"¹.

Un pareil constat ne peut être que différemment apprécié, car il est à l'origine d'attitudes controversées entre différents acteurs sociaux, politiques ou économiques. Pour certains, les performances sociales réalisées dans l'espace rural incitent à renforcer et à promouvoir ce projet d'extension du service public. Pour d'autres, parce que les performances économiques – rentabilité et retombées économiques- n'ont pas été satisfaisantes qu'ils soutiennent qu'il faudrait faire les choses autrement avec plus

¹ Source rapport sur l'électrification rurale Sonelgaz.

de rigueur et d'efficacité. Il faudrait lui appliquer les règles de la rentabilité économique en soumettant ses prestations aux lois du marché.

C'est sur cette problématique de fond, qu'on envisage d'approcher l'analyse du devenir du service public dans les espaces défavorisés à la lumière des mutations économiques que connaît le pays.

Trois phénomènes majeurs ont été identifiés et qu'on estime qu'ils ont une forte influence sur le devenir du service public dans les espaces défavorisés. .

1- Le premier phénomène renferme deux dimensions : la première est relative à l'impact du plan d'ajustement structurel et de la restructuration industrielle sur la politique de l'Etat et des entreprises. La seconde dimension traite des tendances lourdes en matière de restructuration du secteur électrique à l'échelle mondiale

2- Le deuxième phénomène concerne Les changements à terme de son marché interne et externe. De nouvelles perspectives concurrentielles se dessinent pour l'entreprise Sonelgaz dans le cadre de l'interconnexion maghrébine et méditerranéenne de l'électricité.

3- Le troisième phénomène concerne le devenir des régions défavorisées dans le cadre de la nouvelle conjoncture imposée par le PAS.

3. Genèse de la crise et nécessité d'ajustement :

Depuis les années 80, on assiste à un vaste mouvement mondial de réformes des activités relevant du secteur public. Ce mouvement se traduit par la mondialisation des marchés qui s'impose à l'ensemble des pays et accompagne des programmes de libéralisation et de déréglementation qui mettent fin au monopole de l'Etat et de son intervention dans la sphère de l'économie.

L'Algérie n'est pas à l'abri de ce phénomène. Sa situation économique au cours des dernières années a été très préoccupante. L'année 1986 a marqué le début d'un long processus de récession économique, chute des prix du pétrole, baisse du revenu national et de la production intérieure, une dette extérieure croissante, etc.

Cette situation trouve son origine dans la structure économique interne fragilisée par les orientations qui ont été données au développement. En effet, L'Algérie durant les années 70, en consentant une grande partie de ses recettes provenant essentiellement des prêts et des ventes de son pétrole, au financement des investissements programmés dans le cadre de son projet d'industrialisation, a accumulé une dette extérieure très lourde qu'elle a eu du mal à rembourser.

Ces déséquilibres n'ont pas cessé de s'exacerber. Ils sont amputés aux structures inadaptées de l'économie : un secteur public dominant mais inefficace et déficitaire, une industrie surprotégée et tournée vers un marché intérieur, un système de prix administré, une gestion centralisée de l'économie, un Etat omniprésent dans la sphère économique, etc.

L'engagement dans un cercle vicieux de déséquilibre allait pousser l'Etat algérien à s'engager avec les instances financières internationales (F.M.I. et Banque Mondiale) pour mettre en œuvre un programme d'ajustement structurel (PAS) dont les finalités consistent à réformer en profondeur le système économique.

Le traitement préconisé par ces instances financières, dans le cadre du PAS, vise en particulier la réduction de la demande globale, par des coupures dans les investissements, par une stabilisation des dépenses de fonctionnement, par une libéralisation des échanges et une déréglementation qui organise le retrait progressif de l'Etat de la sphère économique.

3.1. Pourquoi ces réformes ?

Ces réformes sont nécessaires parce que le secteur public rencontre d'énormes difficultés de fonctionnement. L'appareil de production tourne actuellement autour de 30 à 40% de ses capacités.

Les déséquilibres relevés trouvent leur origine dans la logique de l'Etat régulateur. Cette situation s'est traduite dans la pratique par des injonctions répétées dans la gestion des entreprises pour imposer des objectifs qui souvent étaient en contradiction avec la logique économique telles que le blocage des prix des biens et services à des niveaux nettement inférieurs aux prix de revient et aux prix du marché, des injonctions dans la gestion de l'entreprises en imposant des objectifs souvent à caractère social, etc.

Devant ces déséquilibres, il était primordial d'engager des réformes radicales pour réhabiliter le rôle économique de l'entreprise et de la replacer dans la trajectoire d'insertion dans l'économie de marché. Pour cela, deux opérations ont été envisagées, l'une orientée vers des réformes sectorielles et l'autre vers des réformes macro économiques qui visent à accroître le rôle du secteur privé et la réorientation des fonctions de l'Etat.

La concrétisation de ces réformes sectorielles passe nécessairement par une politique de restructuration industrielle qui impose aux entreprises de se doter de plans stratégiques qui leurs permettent de passer d'une économie planifiée vers une économie de marché.

Ce qui est projeté à travers cette restructuration industrielle c'est d'offrir à l'entreprise publique les conditions pour qu'elle puisse suivre des trajectoires de modernisation et de croissance, mais aussi de se rapprocher des niveaux de compétitivité internationale.

4. Sonelgaz est concernée par cette restructuration.

La restructuration industrielle opérée en Algérie ne met pas à l'abri Sonelgaz de ce mouvement. Celle-ci doit s'inscrire dans cette dynamique et opérer des transformations de son système productif.

Deux causes principales concourent pour justifier la nécessité pour la Sonelgaz de réagir rapidement aux transformations de son environnement :

1- Le plan d'ajustement structurel (PAS) et la restructuration industrielle concernent Sonelgaz. Ils constituent une conditionnalité pour accéder aux prêts financiers. Outre cela, la mondialisation du secteur de l'électricité impose à l'entreprise de réagir à ce vaste mouvement de restructuration qui se traduit par la remise en cause du modèle verticalement intégré.

2- Les changements à terme de son marché interne et externe. De nouvelles perspectives concurrentielles se dessinent pour l'entreprise Sonelgaz dans le cadre de l'interconnexion maghrébine et méditerranéenne de l'électricité.

4.1. Les effets du PAS sur le fonctionnement de l'entreprise Sonelgaz.

Depuis quelques années, les instances financières internationales œuvrent en vue de réformer les secteurs publics monopolistiques en proposant la fragmentation des diverses activités en vue de les soumettre aux lois du marché. Les arguments soutenus par ces instances tirent leurs fondements du fait que les entreprises publiques de monopole n'ont pas été à la hauteur de la prise en charge efficace du service public et qu'elles ont souvent enregistré des résultats économiques médiocres alors que la concurrence sur le marché, seule garante de la régulation, permet de fournir de bonnes prestations et stimule la compétitivité.

4.1.1. La restructuration du secteur de l'électricité : les enjeux organisationnels

Il faut souligner un fait important relatif aux caractéristiques presque universelles du secteur de l'électricité. Ce dernier se distingue par la forte intégration verticale de ses activités (production - Transport - Dispatching - Distribution). Cette organisation se justifiait par la nécessité d'obtenir une gestion rationnelle du réseau électrique (planification à long terme des investissements en fonction de la croissance économique, une coordination forte entre les différents segments de l'activité électrique, un système considéré comme un monopole naturel, etc.). Or, les programmes de restructuration ciblent en particulier cette organisation. La fragmentation du service et les tentatives de privatisation de certains segments sont les principales menaces qui pèsent sur le secteur électrique.

« Dans l'ancien modèle d'organisation de l'industrie électrique, les entreprises opéraient dans un univers protégé où le risque était pratiquement absent. A partir de leurs propres prévisions de demandes elles faisaient leurs plans d'investissements fondés sur les économies d'échelles, le développement des réseaux et les interconnexions techniques. Elles veillaient à maintenir leur intégration verticale et si, possible, leur position de monopole naturel aux trois niveaux de la production, du transport et de la distribution.

A partir de la fin des années 70, un profond mouvement d'idées commence à contester ce mode traditionnel d'organisation et de gestion. Il va être remis en cause aux Etats Unis d'abord, puis au Royaume Uni et progressivement dans un grand nombre de pays. Plusieurs facteurs sont à l'origine de ce mouvement : le credo libéral qui appelle à moins d'Etat et à plus de concurrence, la multiplication des incertitudes, notamment dans le secteur de l'énergie, l'endettement des compagnies publiques et des Etats, la remise en cause de l'automatisme des économies d'échelle avec le développement de technologies telles que le cycle combiné. »²

En somme, depuis quelques années le secteur de l'électricité mondial est en phase de mutation organisationnelle. Les premières tendances qui se dégagent révèlent qu'il passe d'un univers de quasi-monopole public à un marché concurrentiel. Cette situation est nouvelle dans le secteur. « L'industrie électrique ne pourrait échapper à la dynamique d'un marché en plein redéploiement du fait du changement technologique et d'une certaine possibilité de diversification des métiers, du fait aussi de sa

² Revue Energie N° 465 janvier-février 1995 Page 112/113

participation au mouvement de globalisation des marchés. Les réformes apparemment mineures déstabiliseraient la culture dominante d'optimisation technico-économique et de service public, à laquelle se subsisterait une culture de concurrence et de rentabilité financière. »³

La dérégulation du marché international de l'énergie a produit de nouveaux schémas organisationnels dans le secteur⁴. Elle a permis l'ouverture du marché à la concurrence. Les tendances dominantes observées jusqu'à présent se résument soit à travers l'ouverture de certains maillons seulement de l'industrie électrique à la concurrence ou bien de soumettre l'ensemble des activités du secteur à la concurrence c'est à dire la production, le transport et la distribution.

Dans les pays sous développés, le schéma organisationnel proposé par les instances financières internationales se structure autour de la nécessité de soumettre le secteur à la concurrence ; mais aussi, d'ouvrir la production aux opérateurs étrangers.

Selon certains spécialistes, les tendances lourdes en matière de restructuration du secteur, qui se développent ou sont proposées pour les pays sous-développés, ont trait à la privatisation du segment de la production. « Dans les pays développés soumis à la crise de la dette, la banque mondiale à la recherche de nouveaux modèles garantissant l'amélioration de l'efficacité productive et de la rentabilité des investissements, s'est fait le vecteur de diffusion de nouvelles normes néo-libérales en conditionnant la reprise du financement à des réformes importantes. Les réformes visent ainsi à modifier la gestion stratégique des entreprises électriques, à éloigner cette gestion des interférences politiques par des formes de privatisation plus ou

³ Idem Page 14

⁴ Ces tendances se résument globalement autours de trois grands modèles organisationnels, celui de la production indépendante, celui de l'accès des tiers au réseau et enfin celui de l'acheteur unique.

La production indépendante : expérimentée dans un certain nombre de pays et principalement aux Etats Unis permet l'accès des indépendants au niveau du segment de la production. Désormais il est possible à des indépendants d'investir dans le secteur de la production, c'est à dire au niveau des centrales, même si ce segment a été jusqu'à une date récente considéré comme un monopole naturel. Cependant les limites de ce système de production indépendante se situent au niveau du cadre de fonctionnement qui lui est tracé. Les producteurs indépendants ne peuvent à aucun moment accéder au marché de l'électricité ; au contraire, ils doivent transiter par une entreprise d'électricité qui aura la charge de transporter et de distribuer aux clients.

L'objectif de ce modèle d'organisation de la production indépendante est d'accroître les capacités de production de l'électricité et de permettre aux producteurs d'être en concurrence sur ces segments d'activité.

L'accès des tiers au réseau : il s'agirait au niveau de ce modèle de donner la possibilité aux clients de choisir leurs producteurs en fonction d'un marché libre de l'électricité ou d'une bourse de l'électricité. Le producteur reçoit une demande d'électricité de la part d'un client et il a pour obligation avec l'accord de ce dernier de faire transporter cette énergie en empruntant le réseau de transport de l'électricité moyennant un paiement du droit de passage. Ce modèle organisationnel a pour avantage de mettre en contact direct sur le marché de l'électricité les producteurs et les consommateurs ou bien des distributeurs. L'entreprise de transport dispatching est chargée seulement d'assurer une prestation de service en fonction d'un programme déterminé.

Le modèle de l'acheteur unique : est proposé par les Français pour contrecarrer le modèle d'accès des tiers au réseau (ATR). Ce modèle se cristallise autour de l'idée qu'une entreprise se réserve le droit d'acheter l'électricité demandée par un client et de la transporter. Dans ce modèle, les producteurs et les clients sont identifiés mais ne peuvent pas concrétiser le marché sans passer par l'acheteur unique. Cette situation s'applique à un client qui achète de l'électricité d'un pays tiers et emprunte le réseau d'un autre pays pour le faire acheminer. Dans ce cas ce n'est plus le modèle d'accès du tiers au réseau mais plutôt d'un acteur qui se place entre deux clients.

Ces schémas organisationnels sont entrain de se généraliser progressivement selon les pays et les modèles de dérégulation.

4.2.2. L'interconnexion : un moyen d'insertion dans la globalisation du marché de l'électricité.

L'interconnexion maghrébine et méditerranéenne va ouvrir la voie à une nouvelle concurrence pour l'entreprise Sonelgaz. Cette dernière sera amenée à revoir son organisation verticale et horizontale de la production.

L'interconnexion, étant une donnée nouvelle, elle obligera Sonelgaz à réfléchir sur les modalités d'internationaliser ses activités pour faire face à l'apparition de nouveaux concurrents sur son marché. La structure future de son marché sera vraisemblablement déterminée par sa capacité à affronter ses nouveaux concurrents qui se situent d'abord au niveau régional, maghrébin, et dans un espace plus vaste méditerranéen.

L'interconnexion, une réalité technique et économique, a permis à un certain nombre d'entreprises d'électricité maghrébines ou méditerranéennes de se rendre compte que l'ouverture du marché de l'électricité leur offrirait de nouvelles opportunités sur lesquelles elles pourraient se placer de façon avantageuse. Le marché algérien de l'électricité, qui était jusqu'alors protégé de la concurrence, se trouvera désormais sous l'effet d'une double contrainte, libéralisation des échanges et déréglementation d'un côté et l'interconnexion de l'autre confronté à des forces concurrentielles nouvelles.

4.2.3. Une nouvelle dynamique concurrentielle :

La nouvelle politique stratégique, qu'aura à affronter l'entreprise Sonelgaz dans le proche avenir, tournera autour de deux axes fondamentaux.

1- Sous l'effet de la libéralisation des échanges et de la déréglementation des systèmes électriques nationaux, nombreux seront les acteurs qui vont entrer sur le marché de l'électricité en Algérie. On parle déjà de production indépendante, on imagine des scénarios de distribution de l'électricité à de gros clients en empruntant le réseau de transport de la Sonelgaz, etc. Les formules sont très variées et révolutionnaires dans un système rodé au monopole.

2- L'interconnexion favorisera également la globalisation des marchés de l'électricité et ouvre la voie à la concurrence sur le marché local. Force est de constater qu'aujourd'hui dans le cadre de ce système d'interconnexion, les activités de l'entreprise Sonelgaz devraient s'insérer dans le cadre de la globalisation des systèmes électriques et des marchés de l'électricité.

L'interconnexion électrique maghrébine et Méditerranéenne représente une opportunité pour l'entreprise Sonelgaz en vue de procéder dore et déjà à la globalisation de son système productif. Elle sera appelée à développer des stratégies offensives d'exportation de l'électricité vers ces nouvelles zones de consommation, en tirant d'abord avantage de son marché de capacités de production électrique installées, mais aussi de l'opportunité d'accroître sa production dans un marché plus large.

Mais cette nouvelle donne stratégique pour l'entreprise Sonelgaz lui impose de revoir ses coûts de production pour les rendre au même niveau de la concurrence (politique des tarifs) et de faire des choix dans sa politique de distribution de

l'électricité au niveau du marché local (faut-il servir l'électricité à tout le monde ou bien seulement à ceux qui sont en mesure de payer le prix). Cette dynamique concurrentielle produite par l'interconnexion introduit une grande incertitude au niveau du marché local de l'électricité.

5. Quels sont les effets de ces mutations sur le service public ?

A ce niveau, il y a lieu de s'interroger sur l'impact de ces phénomènes macro-économiques sur les prestations de l'entreprise et en particulier sur le devenir du service public.

Sans aucun doute, les effets de l'ajustement structurel, la globalisation du marché de l'électricité et les tendances de restructuration du secteur électrique marqueront profondément les rapports de l'entreprise Sonelgaz avec sa clientèle. Soumettre les prestations aux lois du marché implique pour l'entreprise une révision de sa politique tarifaire. Garder et (ou) renforcer sa place sur le marché local et régional suppose que l'entreprise doit être compétitive et performante ; or pour atteindre cet objectif, elle est obligée de faire des choix stratégiques de marché. Se comporter comme agent économique dans le cadre d'un marché ouvert et concurrentiel impose à l'entreprise Sonelgaz une maîtrise des coûts de production. Toutes ces contraintes influent sur la prise en charge du service public dont l'entreprise est responsable.

Pour appréhender la nouvelle situation auquel sera soumis le service public, il y a lieu d'abord de définir le concept de service public.

Le service public est appréhendé comme une prestation d'intérêt général. C'est une obligation d'utilité sociale au profit du grand public, qui se traduit par l'obligation d'assurer à tous un service minimal, de qualité et à des prix raisonnables. Ainsi, en est-il de la distribution de l'électricité qui permet à chaque citoyen d'être branché au réseau.

Le service public s'analyse également en terme de mission d'intérêt général qui se développe sous le contrôle des pouvoirs publics et qui vise pour objectif la satisfaction de besoins collectifs des populations et des espaces les plus larges. Dans les activités relevant du service public la primauté à la satisfaction de l'intérêt général devient la raison d'être de l'organisation qui en a la responsabilité et justifie leur prise en charge sur le plan financier, à perte, voire de façon totalement gratuite.

Le service public se définit aussi par son caractère d'équité. Sa prise en charge doit être la même pour l'ensemble des usagers. Elle doit être aussi efficace en imposant aux prestataires d'utiliser les moyens techniques les plus performants en vue de fournir la meilleure satisfaction. Le service public est également soumis à l'obligation de continuité.

La question qui se pose à ce niveau consiste à se demander est ce que les critères définissant le service public, à savoir l'équité, l'efficacité et l'obligation de continuité continueront à être rempli d'une manière efficace ou pas par l'entreprise Sonelgaz compte tenu des transformations projetées dans son système de production et de gestion et des orientations imposées à l'entreprise en matière de rentabilité des prestations offertes ?

Sonelgaz, étant chargée par les pouvoirs publics de remplir cette fonction de service public et d'assurer l'obligation de fournir à tous de l'électricité et de supporter les déficits subis dans certaines régions défavorisées; Continuera-t-elle à assumer cette

obligation ou sera-t-elle obligée de changer son attitude vis à vis de ses usagers non rentables ?

Si jusqu'à maintenant, malgré le système de péréquation des tarifs qui consistait à faire compenser les déficits par d'autres consommateurs, la Sonelgaz n'arrivait pas à couvrir ses coûts, aujourd'hui le discours sur la régulation par la solidarité est fortement contesté par une grande partie des économistes néo-libéraux qui développent l'idée que la meilleure régulation doit se faire par le marché.

Introduire la concurrence dans le secteur de l'électricité signifie en fin de compte l'application de la vérité des prix. Cette situation pourrait engendrer des attitudes discriminantes au sein du système qui se traduiraient dans la pratique par des actions d'encouragement de la clientèle potentielle qui est en mesure de payer la charge de consommation électrique et d'abandons des clients non rentables ou des zones défavorisées.

Cette situation pose un double problème pour l'Etat et pour l'entreprise. La limitation des implications de l'Etat dans l'encadrement du service public implique un abondons des activités à forte connotation sociale, c'est le cas par exemple du projet d'électrification en Algérie qui renferme une dimension sociale importante. Une reconsidération de ces principes mettra fin au long processus de mutation des populations rurales et des zones enclavées dans leurs pratiques d'appropriation de ce facteur technologique. Notre étude ⁽⁶⁾ a révélé que les populations rurales ont franchi une étape décisive dans la domestication de l'énergie électrique. Elles sont en phase de réussir le "tout électrique" dans leur espace domestique et dans l'espace public (vie au sein des villages). Une redéfinition des formes de prise en charge du service public pourrait engendrer un arrêt dans le développement social et culturel de ces populations. Or, c'est au niveau de ces registres que devrait être apprécié le rôle positif de ce service public, représenté par l'électrification, dans la promotion sociale des populations rurales et des zones défavorisées.

Pour l'entreprise, abandonner les activités de service public à forte connotation sociale, signifie faire un choix purement économique parce que les prestations assurées jusque là n'étaient pas rentables et coûtaient chères. Cette attitude se traduirait dans la pratique de l'entreprise par un changement d'orientation dans sa politique. L'ouverture du marché de l'électricité signifie pour l'entreprise une obligation de soumettre ses prestations aux lois du marché. Cette nouvelle donnée risque de provoquer une cassure dans la logique de service public. Le marché, dans le secteur de l'électricité, impose à la Sonelgaz d'abandonner des parts importantes de son marché par ce que tout simplement elles sont considérées comme non rentables économiquement. A ce niveau, une appréciation du programme sous l'angle strictement économique -rentabilité financière- n'est pas toujours juste; dans la mesure où les autres dimensions sociales, culturelles, idéologiques et symboliques sont aussi importantes et même décisives dans l'évaluation du développement.

A juste titre, notre étude a révélé que la pénétration de l'électricité dans l'espace rural résidentiel a favorisé le transfert de biens matériels (équipements électroménagers électriques) et un ensemble de valeurs innovantes lié à ces équipements, elle a permis surtout de révolutionner les mentalités des ruraux en leur imposant la logique électrique.

L'électricité dans l'espace résidentiel est porteuse d'un projet social de modernisation de l'homme rural, de l'espace et de l'environnement. L'indicateur le

⁶ Etude sur l'impact socio-économique de l'électrification rurale 1995/1996.

« tout électrique » dans l'espace rural algérien constitue le meilleur paramètre d'évaluation du bien-être social; en ce sens où c'est à travers lui qu'on a pu apprécier les efforts d'investissement en équipements ménagers électriques; mais aussi, le niveau de confort. En effet, le passage d'un palier de consommation à un autre s'est produit le plus souvent dans le sens de l'élargissement de la gamme des équipements mais aussi dans le sens du changement dans son substrat. L'électricité et les équipements ménagers électriques ont produit une rupture avec les pratiques traditionnelles d'organisation de l'espace interne.

Seule la disponibilité de l'électricité a autorisé un tel parcours dans la transformation des conditions de vie des ménages ruraux. Si le phénomène « tout électrique » est le résultat de nouvelles valeurs symboliques dans la représentation de l'espace vécu, il représente également le moyen d'évaluation de l'itinéraire des différents consommateurs à passer ou à échouer dans leurs processus d'intensification de la consommation électrique.

L'un des bienfaits de l'électrification rurale, c'est d'avoir réussi à mettre en œuvre les édifices d'une nouvelle logique électrique chez les populations rurales. Ces dernières ne peuvent plus s'en passer aujourd'hui de ce facteur, pour la simple raison qu'elles se sont habituées à sa présence et qu'elles ont traversé un long chemin dans la formation d'un environnement électrique domestique et enfin parce qu'elles ont rompu avec l'ancien parc d'équipements domestiques et les pratiques qui lui sont associées. Tous ces indicateurs sont au centre des enjeux que représente l'électrification dans les espaces résidentiels en milieu rural.

Sur le plan social, on peut affirmer également sans aucune exagération que l'électrification rurale a été d'un grand apport dans les mutations produites.

D'abord, on a constaté que l'électrification des villages a été un facteur favorable qui a incité vers le retour au village et dans l'investissement dans la construction de logements. Ce point est très important parce qu'il fait ressortir l'effet dynamique de l'électrification sur la stabilisation des populations et sur le comportement à investir dans la construction neuve en milieu rural et qui laisse présager un marché de branchement au réseau électrique en extension et une consommation en accroissement dans l'avenir. Ensuite, l'électrification rurale a permis d'améliorer le cadre de vie au sein du village. L'utilisation collective de l'électricité, comme l'éclairage public des rues, des stations de services, des gares, des magasins etc... a produit une dynamisation de la vie publique. Il ne faut pas omettre de souligner également que l'électrification a été un facteur décisif dans le transfert de biens collectifs (école, santé, poste, etc..) vers ces espaces ruraux.

Enfin, l'électrification a contribué à la lutte contre la pauvreté en milieu rural: Le fait que l'Etat ait décidé que l'électrification rurale soit classée dans la catégorie des services publics stratégiques de lutte contre la pauvreté, laisse apparaître que ce projet était inscrit et piloté au sein d'une logique de politique sociale mis en œuvre par les pouvoirs publics. Les principes qui ont guidé ce projet se cristallisent au niveau de la démocratisation de l'accès au service, selon la logique de l'électricité pour tout le monde, une équitabilité dans les branchements, une solidarité nationale dans le partage des coûts de la consommation, une généralisation de la péréquation des tarifs, etc.

Bref, tous ces avantages devaient permettre de généraliser l'extension du réseau et par voie de conséquence devaient contribuer à améliorer le bien-être collectif au niveau rural. En distribuant à tous et d'une manière équitable de l'électricité, l'Etat a

tarifs et de couvrir par des subventions les charges de service de l'entreprise. Ce système représentait un véritable dispositif de solidarité nationale mis en place par l'Etat pour faire partager les dépenses de consommation par tous ; autrement dit, il consistait à faire supporter les charges de consommation de certains par la grande majorité.

Par ces moyens, l'Etat voulait démontrer sa capacité à mettre en œuvre un système de solidarité nationale dans lequel chacun pouvait être bénéficiaire. La conception, de faire participer les usagers au financement des installations, était à l'époque considérée comme tabou. Or, l'histoire récente montre le contraire. Les citoyens sont sollicités dans la prise en charge du service public. Certains vont même jusqu'à suggérer qu'il faudrait faire payer les consommateurs à la valeur réelle de leur consommation, etc.

Deux causes sont présentées par les responsables de l'entreprise pour justifier une autre attitude vis à vis du service public :

1- L'ampleur du projet d'électrification rurale a nécessité une mobilisation importante de moyens financiers. Dans son document sur l'électrification rurale, l'entreprise Sonelgaz soutenait déjà la nécessité d'une forte mobilisation financière pour continuer le processus d'électrification «pour faire maintenir un niveau actuel de réalisation 6000 km à 7000km de lignes / An), il faut pouvoir disposer d'environ de plus de 4 Milliard de DA/ An. Or, jusqu'à 1985, la dotation de l'Etat couvrait intégralement ces besoins. En 1986/87, la contribution de l'Etat a diminué et il a été demandé à l'entreprise de mobiliser auprès des banques les sommes nécessaires pour financer les travaux, ainsi que la recherche d'autres sources de financement. C'est ainsi, que les collectivités locales et les bénéficiaires allaient relayer l'état en terme de prise en charge du service public"⁸.

Aujourd'hui, selon les informations collectées auprès de l'entreprise Sonelgaz, le projet d'électrification rural a atteint un taux de réalisation qui dépasse 96%. Si l'on estime que le projet d'électrification est en voie d'achèvement, on peut s'interroger sur la nature des problèmes que vont se poser à l'entreprise dans l'avenir, en particulier ceux relatifs à la capacité de prendre en charge la demande nouvelle de raccordement au réseau, la rationalisation et la rentabilisation des installations (réseau), l'entretien et la maintenance des lignes etc.

2- L'augmentation des charges de raccordement. "Le coût de branchement par foyer, selon les sources de la Sonelgaz, est passé de 5000 Da en 1977 à 6500 Da en 1980, pour atteindre 51300 Da en 1993. En plus de l'augmentation des coûts de raccordement, la progression de l'électrification est devenue techniquement une opération non rentable. La progression du réseau vers les zones de moins en moins peuplées, mesurées en terme de nombre d'abonnés par km de lignes installées, tend à baisser et de ce fait hypothèque tout calcul économique rationnel"⁹.

Selon les sources de la Sonelgaz, "la densité moyenne du réseau a suivi une courbe décroissante passant dans les premières années de 26 abonnés en km de ligne en 1975, à 17 abonnés au km de ligne en 1983 pour atteindre enfin de parcourir 10 abonnés au km de ligne en 1987. Cet indicateur n'a pas cessé de baisser d'une période à une autre entraînant de forte hausse des coûts de raccordement. Cette

⁸ Doc Sonelgaz bilan de l'électrification rurale

⁹ ibid

situation, dans le cadre de l'électrification rurale, commençait à défier tout discours rationnel¹⁰.

Aujourd'hui, la santé financière de l'entreprise et les conditionnalités de l'ajustement ne permettent plus de supporter ces coûts. Pour agir sur cette situation, l'entreprise en accord avec les pouvoirs public a mis en place un nouveau dispositif juridique qui allait prendre en charge autrement le service public.

La lecture du cahier des clauses générales de l'entreprise Sonelgaz promulgué dans le journal officiel N° 54 du 24 septembre 1995 révèle que le législateur a accordé à l'entreprise de nouvelles dispositions réglementaires qui lui permettent d'imposer à ses usagers une participation financière aux travaux de raccordement ou d'intervention sur le réseau.

Il s'agit de règles de commercialité qui régissent les rapports entre l'entreprise publique chargée d'un service public et la clientèle.

L'article N° 17 annonce déjà la participation des usagers au financement des interventions dans le changement de tension. Les abonnés sont conviés à supporter une partie des dépenses de travaux qui correspondent soit, à la mise en conformité de leurs installations avec les règlements devant être appliqués avant la transformation du réseau, soit à un renouvellement normal anticipé de tout ou partie de ces installations.

L'article N° 42 stipule que le ou les demandeur(s) présentant une demande individuelle ou collective est ou sont tenu(s) de participer à 65% des frais d'établissement des ouvrages basse tension, et 90% des frais d'établissement des ouvrages haute tension réalisés.

L'article N° 46 les travaux de branchement individuel ou collectif, y compris les colonnes montantes, sont exécutés sur la responsabilité de Sonelgaz et à la charge intégrale des abonnés.

La situation financière du pays et de l'entreprise Sonelgaz en particulier nécessite une maîtrise des coûts de production du kWh. Parce que les coûts de raccordement et d'entretien du réseau sont supérieurs aux prix des consommations, l'entreprise s'est trouvée dans l'obligation de soumettre ses prestations aux lois du marché ; c'est à dire imposer à l'utilisateur le paiement du prix réel de sa consommation.

Cette orientation vers l'économie de marché qui nécessite la maîtrise des coûts et la vérité des prix risque de sanctionner négativement les usagers pauvres et les régions défavorisées, principalement le milieu rural pour la simple raison que leur niveau de consommation, estimé trop faible par rapport à la moyenne nationale, ne pourrait pas compenser les frais d'entretien du réseau.

La libéralisation et la déréglementation dans le secteur de l'électricité entraîneraient inévitablement un recul du service public de certaines régions et (ou) une baisse de la qualité de la prestation. Parce que les clients seront dans l'incapacité d'honorer régulièrement leurs redevances, ils subiront sans aucun doute les mesures de restriction dans la distribution de l'énergie.

¹⁰ ibid

La recherche de gain d'efficacité liée à l'introduction des règles de commercialité dans la distribution de l'électricité et principalement en milieu rural, ne devrait pas être systématique, compte tenu de la faiblesse du marché local de consommation au niveau résidentiel, agricole et industriel.

Le risque qui pourrait se produire dans le cadre de la nouvelle politique de l'électricité en milieu rural, c'est que certaines régions rurales vont être exclues des zones de péréquation des tarifs pour la simple raison que les prix vont rapidement augmenter pour couvrir les charges du service. Par conséquent les usagers, ne pouvant pas honorer régulièrement leurs redevances, vont soit limiter davantage leur consommation, soit recourir à d'autres formes d'énergie et par-là même revenir aux anciennes pratiques.

6. Le recul du service public est-il une réalité ?

Le recul ou la suppression du service public de l'espace rural devient problématique parce que l'intérêt général persiste. En effet, lorsqu'on évalue le service public (coûts et avantages) on fait ressortir à côté des aspects positifs un certain nombre de dysfonctionnement et de dérapage qui plaident pour le recul ou la révision de la gestion du service public.

Aujourd'hui, si le discours dominant tourne autour de l'idée de revoir le service public sans altérer le besoin d'intérêt général, il trouve sa justification dans des considérations financières. La problématique du service public dans le milieu rural vient du fait qu'il n'a pas propulsé la croissance économique locale et qu'il est devenu presque impossible de faire payer les prestations des usagers ruraux au prix réel de la prestation.

Une action de recul ou de suppression du service public dans l'espace rural couperait nette avec la logique sur laquelle il a été fondé ; à savoir réunir les conditions matérielles pour moderniser le monde rural et l'insérer dans la sphère d'échange d'ensemble.

Il faut bien reconnaître que ce service public - électrification rurale- a atteint les objectifs qui lui ont été assignés à savoir le développement social des populations et des zones enclavées.

Or, les conditionnalités de l'ajustement sont les principales menaces qui pèsent sur ces acquis. Le recul ou de la suppression du service public de certaines régions hypothèque la philosophie même du service public à savoir l'intérêt général. Opter pour le recule du service public, face aux contraintes financières, revient en réalité à décider que la satisfaction de l'intérêt général auquel il visait, ne sera plus assurée par des procédés de solidarité, de gratuité et d'équité, mais sous d'autres formes qui prennent en compte les dimensions de commercialité des prestations.

Si jusqu'à une date récente, les populations rurales et certaines zones défavorisées ont pu accéder au service public - représenté par l'électricité- grâce à l'intervention de l'Etat et au système de solidarité qui permettait de faire partager la facture de consommation globale par l'ensemble des citoyens, cette réalité est aujourd'hui au centre des débats.

Le service public dans les zones défavorisées ne peut s'équilibrer financièrement qu'avec la subvention du budget de l'Etat ou des crédits. On ne soutient pas que les services publics vont reculer ou être supprimés rapidement de l'ensemble des espaces

défavorisés mais cette situation risquerait de toucher vraisemblablement une grande partie des zones fragilisées économiquement.

Les régions électrifiées qui n'ont pas pu propulser un développement économique local ou s'intégrer au réseau industriel ou d'approvisionnement ou de commercialisation, composeront le lot des laissés pour compte ; c'est à dire les victimes du développement parce qu'elles n'ont pas pu agir sur leur situation d'enclavement et ont été dans l'incapacité d'offrir des assiettes d'accueil avantageuses.

Les investissements économiques dépendent en grande partie des capacités d'accueil locales et des programmes de réalisation des réseaux de communication et d'entreposage. Les régions qui ont été lentes à s'insérer au développement d'ensemble se trouvent délaissées sur le plan économique et par conséquent la problématique du recul ou de suppression du service public se trouvera vraisemblablement au centre des débats.

6.1. L'architecture future du réseau électrique sera -t-elle celle qui reflétera la carte de la pauvreté dans l'espace rural ?

En modifiant les règles de jeu entre le citoyen et le service public, on porte atteinte aux efforts de solidarité antérieurs. Avant l'entreprise avait la responsabilité de l'extension du réseau et des branchements dans le cadre de la logique de l'accroissement du nombre d'abonnés. Or, aujourd'hui cette logique a été inversée par les nouvelles tendances économiques qui prônent la rentabilité financière comme principe de base de toute activité économique. L'extension du réseau ne pourrait être assurée que pour les clients qui seront capables de payer et surtout dans les zones techniquement accessibles et peu coûteuses. L'Etat ne finance plus ces opérations d'extension, c'est les clients ou les autorités locales qui seront impliqués.

Ce nouveau phénomène engendrera inévitablement une reconfiguration de l'espace social et économique des régions. La carte future du réseau ne sera probablement plus celle de la prospérité technique et sociale comme dans le passé, mais celle qui fera découvrir la réalité profonde du monde rural, c'est à dire les poches de pauvreté reflétant les zones où les populations n'ont pas pu se payer l'extension ou le branchement au réseau électrique.

L'architecture actuelle du réseau qui a traduit et illustrée jadis les résultats de compromis sociaux, sera dans le futur celle qui traduira les résultats des compromis strictement économiques. Cette dimension va sans aucun doute transformer la morphologie de la carte sociale de l'espace rural. En d'autres termes, l'extension du réseau suivra des tracés qui refléteront d'un côté le champ de l'aisance matérielle de certaines régions ou groupes sociaux et de l'autre les poches de pauvreté et les zones d'exclusion.

Les relations entre l'économie et l'extension du réseau auront de grandes implications sur la traduction du niveau réel de développement du pays ; dans la mesure où les paramètres de croissance d'un système électrique ne s'évalueront plus en fonction de sa capacité d'extension, c'est à dire le nombre de branchement individuel ou collectif mais en fonction des capacités de croissance de consommation électrique.

6.2. Soumettre l'électricité aux lois du marché signifiera-t-elle que le monde rural sera sacrifié ou déclassé ?

Le projet d'électrification qui visait la lutte contre la pauvreté dans le monde rural se trouve aujourd'hui au centre des débats.

La teneur de l'intérêt général de cette mission de lutte contre la pauvreté rurale justifiait qu'elle devait être prise en charge totalement par l'Etat. L'objectif d'intégration de la campagne dans la sphère d'échange global du pays s'est traduite par des transferts de biens d'équipement et de consommation de la ville vers la campagne.

Le projet ambitieux d'électrification totale du monde rural est aujourd'hui à la croisée des chemins en ce qui concerne son maintien ou son abandon. Retirer le service public du monde rural -en supprimant la solidarité - c'est en fait reconnaître implicitement l'échec des politiques de transformation sociale et économique de l'espace rural. Le retrait du service public signifie l'instauration des inégalités dans la distribution entre les usagers et entre les régions.

Le débat pourrait être juste si on veut lui appliquer le principe de la rentabilité financière. L'analyse des effets de l'électrification du monde rural, sur le développement du local et son apport au développement régional et global du pays, nous impose une prudence dans nos appréciations. En effet, on a ramené l'électricité à la campagne pour l'aide à se développer et à accroître sa productivité agricole. Or, son apport a été très modeste en terme de couverture des besoins. Cependant, la faute n'incombe pas uniquement à l'électrification mais plutôt elle inclut d'autres paramètres liés à la politique de développement global du pays.

7. UNE NOUVELLE CONJONCTURE IMPOSEE PAR LE PAS :

La question qui se pose à ce niveau consiste à se demander est ce que les critères définissant le service public, à savoir l'équité, l'efficacité et l'obligation de continuité continueront-ils à être appliqués à l'espace rural ?

Sonelgaz, étant chargée par les pouvoirs publics de remplir cette fonction de service public et d'assurer l'obligation de fournir à tous de l'électricité et de supporter les déficits subis dans certaines régions défavorisées; Continuera-t-elle à assumer cette obligation ou sera-t-elle obligée de changer son attitude ?

Or, il est du domaine de l'évidence que le service public, surtout dans ses aspects intérêt général, persiste encore plus que jamais au sein de l'espace rural. Si aujourd'hui, le discours sur la régulation par la solidarité est fortement contesté par une grande partie des économistes néo-libéraux qui développent l'idée que la meilleure régulation doit se faire par le marché. L'application des règles de commercialité dans le domaine de l'électricité, qui signifie l'application de la vérité des prix, sanctionnera sans aucun doute l'ensemble des citoyens fragilisés économiquement et les zones défavorisées.

Parce qu'il devient difficile de faire fonctionner le principe de solidarité que l'entreprise va tenter d'appliquer la vérité des prix pour les produits qu'elle réalise, c'est à dire facturer aux clients le prix réel de la consommation électrique. Or, à ce niveau le service public cesse d'être public - au sens solidarité ou prix supportés - pour être supporté entièrement par le consommateur ; en d'autres termes le kWh sera payé au

même prix quelle que soit la position sociale de l'utilisateur et quelle que soit la région où il se trouve.

Le principe de démocratisation de l'accès au service public représenté par l'électricité pour l'ensemble des citoyens est une donnée politique. Les pouvoirs publics devraient trouver d'autres mécanismes de soutien qui permettraient d'offrir à tous ce service à des prix raisonnables. La péréquation des tarifs devrait être maintenue à l'échelle du territoire national en vue de continuer à entretenir le système de solidarité entre les zones. Cependant, si le principe de solidarité actuel devient pesant, il faudrait repenser un autre qui prendrait en considération les disparités régionales et locales.

Si certains estiment que le service public, représenté par l'électricité, en zone rurale et dans certaines zones enclavées coûte cher, il ne faudrait pas oublier que sur le plan social et culturel il représente une donnée primordiale pour le développement des populations locales. Selon Djeflat A. "L'électrification des zones rurales a profondément changé la vie des populations concernées. Elle leur a facilité l'existence en leur apportant davantage de confort à un prix abordable pour la majorité. Une grande partie des ménages des villages électrifiés est reliée au réseau et la consommation, certes modeste, s'accroît progressivement. Les populations des zones rurales considèrent et apprécient, à juste titre, l'électricité comme un des fruits de l'indépendance."¹¹

Ce projet ambitieux d'électrifier le monde rural est aujourd'hui au centre des débats en ce qui concerne son maintien ou son abandon. Retirer le service public du milieu rural - supprimer la solidarité - c'est en fait reconnaître implicitement l'échec des politiques de transformation de l'espace rural.

¹¹ DJEFLAT Abdelkader: Incidences socio-économiques de l'électrification rurale en Algérie. p.104 in Afrique et développement vol XII, n°4, 1987.

**AJUSTEMENT STRUCTUREL ET CROISSANCE :
DETERMINANTS ET MECANISMES ? (1).**

Par : Abdelmadjid AÏT HABOUCHE

Université d'Oran

La diversité des situations auxquelles renvoie l'application des programmes d'ajustement structurel (PAS) et les différents effets sur la croissance tant au niveau macro-économique que méso-économie (Bourguignon et Morrisson, 1987), d'une part et les tentatives d'évaluation et de mesures de ces impacts (Colloque, PAS et croissance, Oran 1997) d'autre part; nécessitent une recherche et un éclairage des déterminants et des mécanismes par lesquels peuvent être générés de tels processus.

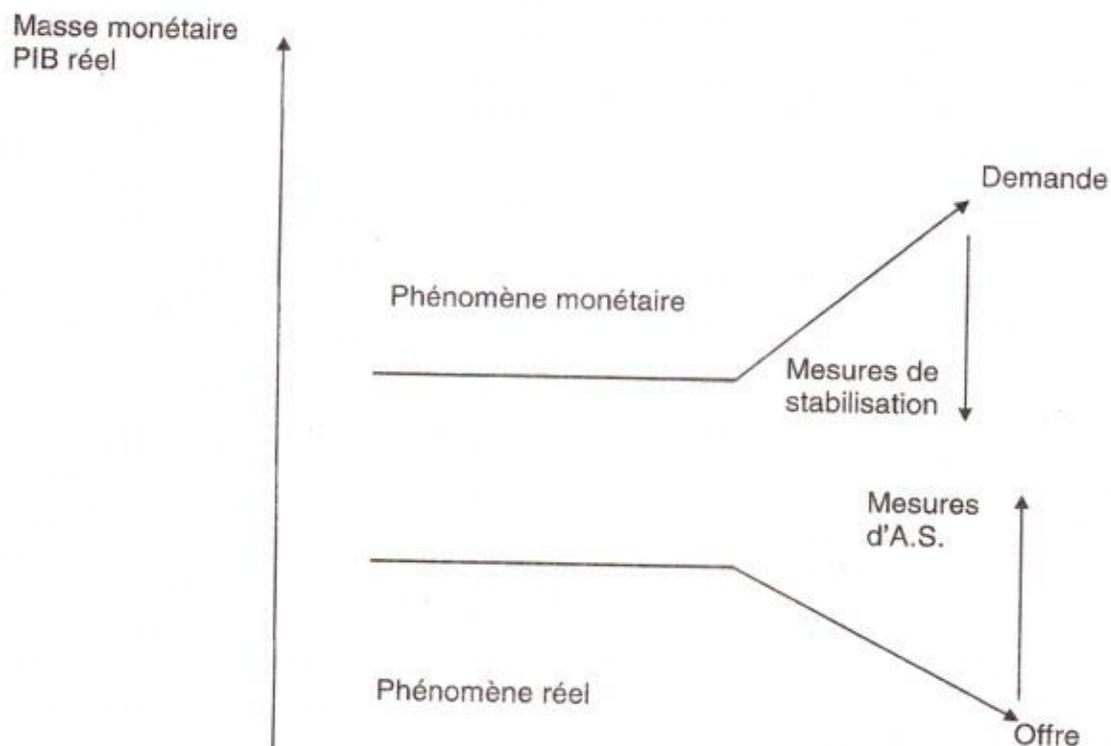
La singularité de ce contexte d'ajustement structurel et la pluralité des courants théoriques qui ont jalonné les analyses de la croissance économique depuis plus d'un demi siècle (Ait Habouche, 1997) rendent plus que nécessaire la réflexion sur une telle interrogation. La croissance en tant que phénomène complexe qui articule des dynamiques d'offre et de demande internes et externes par le jeu d'effets de multiplicateurs, de productivité et de compétitivité (Catin 1993) est loin d'être le résultat d'une action univoque et systématique. Aussi, à travers cette réflexion nous proposons dans un langage formalisé et simple :

- une synthèse théorique du programme d'ajustement structurel (Assidon, 1992) afin de situer le contexte du débat et les principales variables en jeu (1).

- un survey rapide des théories de la croissance et de leur évolution, depuis les modèles d'Harrod-Domar à ceux de la croissance endogène (Arrow 91 et Muet 93). (2).

- un essai d'analyse et d'identification des principaux déterminants et mécanismes susceptibles de générer de tels processus de croissance dans un tel contexte ? (3).

Schématiquement, on peut représenter le modèle, ainsi :



Grossièrement, l'ajustement structurel peut être défini comme un processus de rétablissement des grandes équilibres macro-économiques (Balance des paiements, budget), rompus pour diverses raisons selon les économies (allocation irrationnelles des ressources, chute des prix des biens primaires, détérioration des termes de l'échanges, endettement important, investissements peu judicieux...). De ce retour à l'équilibre et à la croissance, dépend la solvabilité et la compétitivité de l'économie. Théoriquement, ce contexte d'ajustement est celui d'une croissance équilibrée.

Depuis le début des années 1980, de nombreux pays dont l'Algérie (1994? 95) ont eu recours aux programmes d'ajustement structurel (PAS), pour faire face à leurs problèmes de financement, de rétablissement du niveau de leur activité cf. : évolution du taux de croissance de l'économie algérienne (1986/96), en annexe sous l'égide du F.M.I. pour l'Algérie, Maroc, Chili, Côte d'Ivoire..., ou sans le concours du F.M.I., pour la Malaisie, et l'Indonésie entre autres (cf. Bourguignon et Alia 1992).

Il est évident que la mise en oeuvre de ces programmes posent de nombreux problèmes relatifs aux modalités d'ajustement, aux choix des mesures à mettre en oeuvre, aux rythmes des réformes et aux différents impacts surtout sociaux dont les coûts peuvent être différents d'un pays à un autre. En ce qui nous concerne, notre propos consiste à cerner les problématiques de la croissance économique dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, certains diront pourquoi se référer à la théorie de la croissance quand on aborde ce problème ?

Nous répondons par deux (02) arguments :

1) la connaissance des théories de la croissance peut nous éclairer sur les fondements, les déterminants et les sources de cette croissance tels qu'il ont évolué; et là on peut apprécier si ces PAS vont dans le sens d'accélérer ou de freiner les effets de ces facteurs. A ce niveau, si la modélisation et les estimations nous permettent de mesurer les niveaux d'ajustement à opérer sur les différentes variables, la théorie nous éclaire sur le choix des variables pertinentes.

2) R.M. Solow (1988, p.10) soutient que :

« la théorie de la croissance, fournit le cadre systématique de discussion et de comparaison des sentiers d'équilibre »

Ainsi, il apparaît déjà, que quand on lie l'ajustement structurel à la croissance, il y a lieu de savoir qu'il n'y a pas une théorie de la croissance mais des théories de la croissance.

En effet, ces théories ont beaucoup évolué depuis les premiers modèles post-keynésiens d'Harrod et Domar (1939, 1946, 47), jusqu'aux récentes analyses sur la croissance endogène (Romer 1986, Lucac, 1988 et Barro, 1990). Ceci étant les notions d'ajustement structurel, d'équilibre macro-économique et de croissance se trouvent liés et peuvent être confondus sous le vocable plus familier aux économistes de « croissance équilibrée.

Afin d'éclairer davantage notre propos, notre intervention portera sur trois (03) points :

1) on essaiera d'esquisser grossièrement le modèle d'ajustement structurel.

2) nous présenterons sommairement les principaux courants économiques sur la croissance, à savoir :

- l'approche post-keynésienne (Harrod/Domar)
- l'approche néoclassique (Solow)
- la nouvelle théorie de la croissance (croissance endogène).

Pour saisir les fondements théoriques de ces programmes.

3) A la lumière de cet éclairage théorique, nous tenterons de voir dans quelle mesure le PAS, s'accommode aux conditions d'une croissance régulière et soutenue.

1. LE PAS : ESQUISSE D'UN MODELE DE REFERENCE.

1.1. Présentation du modèle.

L'esquisse de ce modèle de référence, ne signifie pas l'existence d'un modèle standard applicable à toutes les économies, mais l'intérêt est surtout pédagogique car il nous permet d'identifier :

- les différentes équations du modèle
- les principales variables de contrôle

La mise en oeuvre des différents PAS, nécessite le recours à des modèles spécifiques, élaborés sur des hypothèses plus conforme à la réalité de chaque économie. Selon Assidon (1992), l'équilibre macro-économique de toute économie sous ajustement structurel appelé « petite économie ouverte » et caractérisé par :

- l'exiguïté de son marché domestique
- la faiblesse de l'épargne intérieure et l'absence d'un marché financier
- l'ouverture extérieure c'est à dire qu'aucune réglementation n'entrave les échanges avec l'extérieur
- le déficit majeur de la B.P. et du budget, dépend de trois (03) équations indépendantes :

$$(1) M_d = k^e PY$$

la demande monnaie) est égale au volume des transactions :

$$(2) M_s = C + R$$

où C: crédit alloué à l'économie :

R: les réserves de changes :

$$(3) P = P_w c$$

où P: niveau des prix domestiques :

P_w : prix extérieur

e : taux de change

avec l' hypothèse d'un taux de change fixe

L'équilibre se réalise quand :

$$(1) M_s = M_d$$

c'est-à-dire :

$$(5) K P Y = C + R$$

en remplaçant l'équation (3) dans (5), on obtient :

$$(6) k^e P_w e Y = C + R$$

donc :

$$(7) R = k c P_w Y - C$$

Ainsi, le niveau des réserves de changes dépend de :

C (le crédit), e (le taux de change) et de Y (l'offre de biens/services).

Par conséquent, l'équilibre extérieur (hausse de R) peut être rétabli en :

- restreignant le crédit à l'économie
- en dévaluant
- en accroissant l'offre de biens et services.

Les deux premières mesures sont dites mesures de stabilisation c'est à dire celles qui insistent en réalité sur la compression de la demande et la dernière mesure est dite mesure de relance ou d'ajustement structurel, c'est à dire des mesures qui agissent sur l'offre dans le sens de la hausse, en d'autres termes sur l'accroissement du produit.

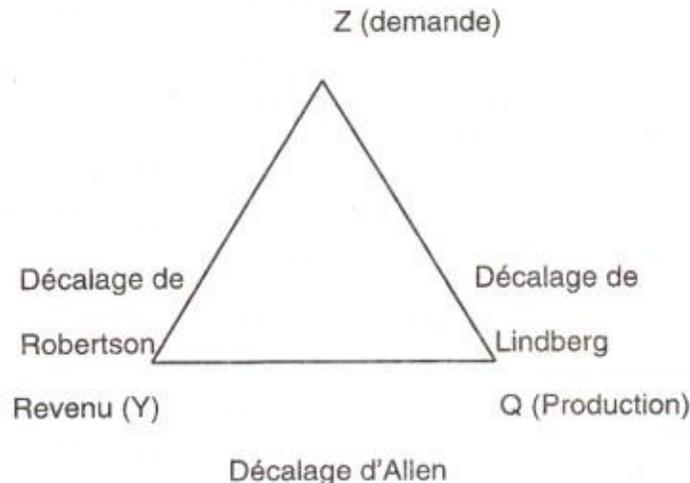
Ainsi, à la lumière du modèle IS/LM, le modèle d'ajustement structurel en tant que modèle d'équilibre macro- économique apparaît comme un modèle quelque peu « boiteux », incomplet parce que le marché des B/S est ignoré. En d'autres termes, l'équilibre sur ce marché ne semble pas conditionné par les variables d'épargne, d'investissement et du taux d'intérêt, car les mesures de restriction du crédit vont dans le sens d'une hausse des taux d'intérêt, ce qui décourage les initiatives d'investissement (à titre d'exemple, en Algérie les taux d'intérêt moyen variant de 17 à 23%, entre 1993 et 1995 sont très peu incitatifs). Par conséquent, la variable investissement (de capacité ou de productivité) pose problème en tant que déterminant de la croissance du produit.

II. LA REFERENCE A LA THEORIE POUR APPREHENDER LES SOURCES DE LA CROISSANCE ECONOMIQUE.

F. Perroux définit la croissance économique comme l'augmentation régulière et soutenue du produit intérieur brut. En réalité, l'évolution de l'activité économique est cyclique. Que ces cycles soient mineurs ou majeurs, ils comptent tous des moments d'expansion (croissance) et des moments de récession (dépression). Le problème n'est pas d'identifier ces fluctuations de l'activité économique, mais celui de constater une croissance régulière et harmonieuse du produit réel (offre) et de la masse

monétaire (demande). C'est seulement dans ce cas que l'on peut parler de croissance dans un contexte d'équilibre macro-économique : ce type de croissance est dite « croissance équilibrée ». On peut ajouter, également que c'est une croissance sans inflation, sans déficit budgétaire et sans déficit extérieur.

Théoriquement, les déséquilibres que traduisent les déficits en question sont générés par la dynamique économique elle-même (Abraham Frois, 1991). En d'autres termes, le temps introduit des retards entre les agrégats de demande (Z), de produit (Q) et de revenu (Y), ainsi, on constate trois (03) types de décalage entre ces agrégats.



Tous ces retards se conjuguent, bien que dans les économies sous ajustement structurel, le décalage de Lindberg nous parait le plus important du fait de la forte rigidité de l'offre. Par conséquent, la flexibilité des différents prix (prix des R/S, salaire, taux d'intérêt...) est la condition d'un retour systématique à l'équilibre. Dès lors, aux questions qui se posent, à savoir :

- une croissance régulière et soutenue est-elle possible ?
- si oui, à quelles conditions ?

Des réponses différentes nous sont fournies par les différents courants économiques.

2.1. La réponse post-keynésienne (Harrod/Domar; 1918/47) :

Sur la base d'hypothèses d'une fonction de production à coefficients fixes :

- $K_t = vY_t$, où le coefficient de capital est supposé constant et de

- l'égalité ex-ante d'un équilibre sur le marché des biens et services, $I = S$ et selon l'analyse fondée sur le principe d'accélérateur, les conditions d'une croissance équilibrée se déterminent selon le modèle suivant :

soit $K = v Y$

or $K = I$

donc $I = v Y$

ou $t = v (Y_t - T_{t-1})$

or à l'équilibre $I_t = S_t$

et l'épargne dépend du revenu antérieure, c'est à dire :

$$S_t = Y_{t-1}$$

donc $I_t = s Y_t - 1$

ou encore $I_t = v (Y_t - Y_{t-1})$

par conséquent $sY_t - 1 = v(Y_t - T_{t-1})$

et $s/v = (Y_t - Y_{t-1})/Y_{t-1}$

Or le second membre de cette équation représente le taux de croissance du produit que l'on peut noter par gw. Donc

$$gw = s/v^1$$

Pour qu'il y ait croissance de plein emploi, il faut aussi que :

$$gw \geq n \text{ (taux de croissance démographiques)}^2 .$$

En résumé, l'économie est en croissance régulière à un niveau de plein emploi, si elle croît au taux $s/v = n$. Il apparaît donc que deux variables majeures déterminent la croissance : le taux d'épargne et le coefficient de capital. En conclusion, et selon cette école la croissance est en « fil de rasoir » ce qui sous entend que le déséquilibre est la règle et l'équilibre l'exception. Toutefois le pessimisme de cette école a été démenti par les faits puisque une grande période croissance a succédé à ces analyses (1950-1970).

Les critiques adressées par les néo-classiques (Solow, 1956) à cette approche se résument à la nature exogène des variables s , v et n qui sont liées au comportement psychologique et aux données chronologiques et démographiques. Ces variables varient de façon sporadique et indépendante; c'est en sens que la croissance équilibrée est aléatoire.

2.2. La réponse néoclassique (R.M. Solow, 1956, 57, 87).

L'approche néo-classique est tout autre, elle s'intéresse à l'offre et repose sur des hypothèses de flexibilité technologique et de fonctions de production facteurs substituables. L'existence de rendements décroissants impliquent que le taux de croissance d'équilibre n'est pas proportionnel au taux d'épargne et d'investissement et qu'il en est même indépendant. Le taux de croissance gw dépend uniquement du progrès technique au sens large :

$$Y = f(k, u) \text{ où } u \text{ est le progrès technique, appelé résidu de Solow.}$$

¹ Premier problème d'Harrod.

² Deuxième problème d'Harrod qui n'est pas abordé dans notre cas.

D'autre part, c'est la dynamique des prix et des taux d'intérêt qui soutient les sentiers d'équilibre. L'existence d'une rigidité des prix ou d'une trappe à liquidité peut exercer un effet néfaste sur les rythmes de croissance.

Selon une étude sur l'évolution du taux de croissance aux USA, sur la période 1929/1982, effectuée par Edénison (1985) et confirmé par Solow, sur la base d'une fonction de production agrégée, le taux de croissance moyen de 3.1% réalisé, s'explique par :

- la variation du facteur travail, pour 25 %
- la variation du facteur capital, pour 12% facteurs exogènes
- l'amélioration du niveau de la formation 16%
- l'amélioration du niveau des connaissances 34% progrès technique au sens large
- les économies d'échelles
- l'amélioration de l'allocation des ressources 11% .

L'apport de cette approche consiste à lier les différents ajustements à la flexibilité des prix.

2.3. La réponse de la théorie de la croissance endogène :

Sans rentrer dans le détail de cette théorie, celle-ci endogénéise les sources de la croissance grâce aux effets des économies externes et des rendements croissants. Les facteurs de croissance sont différents selon que l'on insiste sur le rôle.

- Du capital physique (Romer, 1986-1990) sous l'effet de l'apprentissage, l'innovation et la recherche développement (R/D).

- Du capital humain (Lucas, 1988).

- Des infrastructures et services publics (Barro, 1991) qui génèrent des économies externes.

En réalité, cette croissance repose sur l'investissement immatériel et sur celui des dépenses publiques, ce qui est difficilement envisageable à court terme dans une économie sous ajustement structurel.

III. DETERMINANTS ET MECANISMES DES PROCESSUS DE CROISSANCE.

Ainsi, pour résumer, les processus de croissance sont impulsés de trois (03) façons (Catin 1998) :

- une impulsion par la demande et par l'exportation (approche keynésienne)

- une impulsion par l'ajustement des conditions d'offre accumulation du capital flexibilité des fonctions de production et progrès technique (approche néoclassique).

- l'accumulation des connaissances (capital humain) et les économies externes (approche de la croissance endogène).

Si théoriquement ou par suivi pédagogique un en ces effets, les minimums d'impulsion agissent en même temps et d'une manière combinée. Les dynamiques

d'offre et de demande qui en découlent sont générées grâce au jeu de trois (03) effets :

- effets multiplicateurs
- effets de productivité
- effets de compétitivité

Et déterminent des « boucles de croissance » (Catin 93) dont l'intensité est variable :

** les effets de multiplicateur (sur l'offre et sur les revenus/. demande finale) correspondent à toute variation plus que proportionnelle de l'activité (production, revenu) occasionnée par toute injection initiale exogène.

Dans un cas général, on relève quatre (04) types de multiplicateurs :

- ** multiplicateur d'investissement (D.I.)
- ** multiplicateur des dépenses publiques (DG)
- ** multiplicateur des exportations (DX)
- ** multiplicateur des importations (DM).

Tous ces multiplicateurs peuvent être tirés du modèle keynésien qui présente la forme structurelle indépendante suivante : (*)

$$(1) Y = C + I + G.X + M \quad \text{où } Y : \text{ PIB, } G : \text{ les dépenses publiques}$$

$$(2) C = (c(Y-T) + C_o \quad C : \text{ consommation des ménages}$$

$$(3) T = tT + T_o \quad I : \text{ l'investissement}$$

$$(4) I = iY + I_o \quad T : \text{ les recettes fiscales}$$

$$(5) DM/M = mDY/Y \quad M : \text{ importation et } X : \text{ exportation}$$

$$m : \text{ l'élasticité des importations} \quad c : \text{ la propension marginale à consommer}$$

$$t : \text{ le taux marginal d'imposition} \quad i : \text{ la propension marginale à investir}$$

A titre d'exemple, on calcule le multiplicateur qui lie la croissance au taux d'importation :

$$(5) DM/M = mDY/Y$$

$$\text{d'où } DM = mM/Y \cdot DY$$

De même on peut tirer les multiplicateurs d'exportation et de dépenses publiques :

$$DY/DX = DY/DG = 1 / (c_i + c_l + mM/Y)$$

Par ailleurs, les effets de productivité qui sont générés par la flexibilité des fonctions de production et la dynamique des exportations qui induit des effets de compétitivité complète le jeu des déterminants des processus de croissance.

Aussi, nous pouvons conclure que le phénomène de croissance économique entendue au sens d'une augmentation des capacités de production et non pas simplement d'augmentation de la production (nuance importante, Solow 91) est le résultat d'une action combinée selon des intensités différentes des trois (03) principaux déterminants (Multiplicateur, compétitivité et productivité).

Dans un contexte d'ajustement structurel, le retour aux équilibres (externe et interne) est essentiellement conditionné par un gain de devises (relance des exportations) lié à deux (02) conditions (Raffinot 91) :

- ** accès aux marchés extérieurs
- ** flexibilité de l'appareil de production.

Par conséquent, s'il faut souligner la bonne corrélation entre les politiques monétaires et budgétaire (contenu majeur des PAS) et la croissance économique, il n'y a pas lieu d'exagérer la relation de cause à effet; celle-ci reste tributaire d'autres politiques notamment d'une politique industrielle entendue au sens large.

CONCLUSION.

Les différents courants théoriques abordent différemment la problématique de la croissance, toutefois, il en ressort que l'ajustement structurel paraît comme un contexte approprié d'une croissance équilibrée. Néanmoins, le rétablissement d'un environnement macro-économique favorable ne suffit pas à lui seul à stimuler et à entretenir d'une manière conséquente l'activité économique. L'approche néo-classique eu égard au concept de flexibilité des différents prix qu'elle véhicule, nous semble la plus plausible pour faire de l'ajustement structurel un contexte approprié d'une politique de croissance.

En ce sens, les fondements micro-économiques sur lesquels reposent les deux derniers courants théoriques sur la croissance relient la dynamique économique essentiellement à la dynamique des entreprises. Par conséquent, les questions de redéploiement et de restructuration industriels des entreprises est un corollaire indispensable de relance de la croissance économique.

Si la question du recours à l'ajustement structurel pour établir les équilibres macro-économiques ne se pose pas, celles relatives aux modalités d'ajustement et à leurs impacts sociaux sont largement tributaires de travaux de modélisation dans le cadre des modèles calculable d'équilibre général (MCEG), Mihoub (1988) et d'estimation des niveaux des différentes variables de contrôle (Taux d'intérêt, taux de change et volume de la masse monétaire, déficit public). Si l'assainissement de l'environnement macro-économique est une condition nécessaire au retour à l'équilibre (ajustement structurel), cela est insuffisant pour impulser les conditions d'une croissance régulière et soutenue.

Par ailleurs l'approche séquentielle des périodes de stabilisation (demande) et d'ajustement structurel (offre) est également contestable, car si on considère la nature dynamique de l'ensemble du processus d'ajustement (cf., dynamique des écarts développés ci-dessus), les différentes mesures prescrites pour la période de stabilisation ont des effets qui agissent en même temps sur l'offre. Par exemple, les effets d'une augmentation des taux d'intérêt, conjugué l'effet d'une réduction de la masse monétaire et de l'inflation (effet demande bénéfique) mais réduit en même temps la demande d'investissement des entreprises (difficulté de réponse de l'offre).

BIBLIOGRAPHIE.

- Abraham-Frois G. (1991) : « Dynamique économique » Dalloz, 7ème édition.
- Amable B. et Ali (1992) : « Les théories de la croissance endogène » revue d'économie politique n°102, mai - juin.
- Arrous J. (1991) : « Croissance et facturations » Dalloz.
- Assidon F. (1992) : « Les théories économiques du développement » la découverte.
- Ait habouche A. (1996-1997) : « Cours d'analyse des modèles de croissance » ISE, Université d'Oran.
- Banque d'Algérie (1994) : « L'accord stand by ».
- Bourguignon F. et Alia (1992) : « Ajustement et équité dans les pays en développement » OCDE.
- Catin M. (1993) : « Les mécanismes de la croissance régionale » notes de recherche n°156-1993/11, CER, Aix en Provence.
- Claireau A. (1971) : « Monnaie et équilibre économique » Armand Colin.
- Denison E. (1985) : « La comptabilité de la croissance » dans « trends in américain growth, 1929/92 » brooking institution.
- Djoudi K. (1995) : « Marché monétaire et refinancement des banques » institut d'économie douanière et fiscale, Alger.
- FMI (1994) : « Perspectives de l'économie mondiale » série études économiques et financières.
- Lecaillon J. (1969) : « Analyse macro-économique » Cujas.
- Mihoub O. (1988) : « Un modèle calculable d'équilibre général appliqué à économie algérienne » thèse de doctorat 3ème cycle en économie mathématique et économétrie, université des sciences sociales de Toulouse.
- Moshin M. et Montiel J; (1991): « Macroeconomic models for ajustement in developing countries » F.M.I.
- Muet P.A. (1993) : « Croissance et cycles » Economica.
- Raffinot M. (1991) : « Dette extérieure et ajustement structurel », UREF, EDICEF.
- Solow R.M. (1956) : « A contribution to the theory of economic growth » quartely journal of economics, february.
- Solow R.M. (1988) : « La théorie de la croissance et son évolution » revue économique.
- Solow R.M. (1991) : « Croissance économique : les nouvelles théories semblent convaincantes mais restent à prouver » Bulletin du FMI, n°24.

**LES EFFETS DU P.A.S. SUR LES DEPENSES D'EDUCATION
ET DE SANTE EN ALGERIE**

*Par : Mohamed Zine BARKA
Université de Tlemcen*

Résumé de la communication :

Il est généralement admis que les dépenses publiques consacrées à la santé et à l'éducation sont relativement productives, non seulement en raison de leur impact direct sur le bien-être, mais aussi à cause de leur caractère d'investissement, c'est-à-dire de leur effet positif sur la mise en valeur du capital humain. Ces dépenses fournissent des avantages directs aux bénéficiaires et peuvent procurer des avantages indirects à la société dans son ensemble.

L'application du programme d'ajustement structurel (PAS) en Algérie depuis le début des années 90 a des conséquences sur les finances publiques et particulièrement sur les dépenses publiques.

Notre exposé s'interrogera, d'une part, sur l'analyse de l'évolution de la structure des dépenses d'éducation et de santé publique, d'autre part on observera les conséquences et les effets de cette structure sur la «production» de la santé et de l'éducation en termes de taux de scolarisation, mortalité infantile, et autres indicateurs sociaux – éducatifs disponibles. En d'autres termes, est-ce que l'ajustement se fait au détriment de la santé et de l'éducation ou bien ces secteurs continuent de bénéficier, comme à l'accoutumé, d'une certaine priorité dans la budgétisation et donc restent à l'abri de l'ajustement budgétaire.

Introduction

L'ajustement des finances publiques est au cœur des réformes structurelles qu'entreprennent les pays en développement dans le cadre des programmes d'ajustement appuyés par les organisations internationales (FMI et Banque mondiale).

L'un des principaux ingrédients de ces réformes est le renforcement de la structure des dépenses publiques de façon à améliorer les perspectives de croissance à long terme et les conditions de vies des plus défavorisés en réorientant ces dépenses vers les secteurs sociaux (santé et éducation) de façon à améliorer leur efficacité.

Quelle est la situation des dépenses de santé et d'éducation en Algérie depuis l'ajustement structurel ? Pour cela nous analysons les données statistiques disponibles de ces deux catégories de dépenses depuis 1984. Cela permet d'avoir une idée sur la situation avant l'ajustement et après.

IL importe de souligner que la disponibilité des statistiques reste problématique au sens où les données les plus récentes ne sont pas encore disponibles, et qu'il n'y a pas une continuité dans la fabrication des indicateurs sociaux.

Cela étant, tous nos chiffres sont tirés des publications de l'O.N.S. et des J.O.

Dans une première partie on observera l'évolution de la structure des dépenses d'éducation, suivie par les dépenses de santé publique et enfin une troisième partie par un exposé de quelques indicateurs sociaux disponibles.

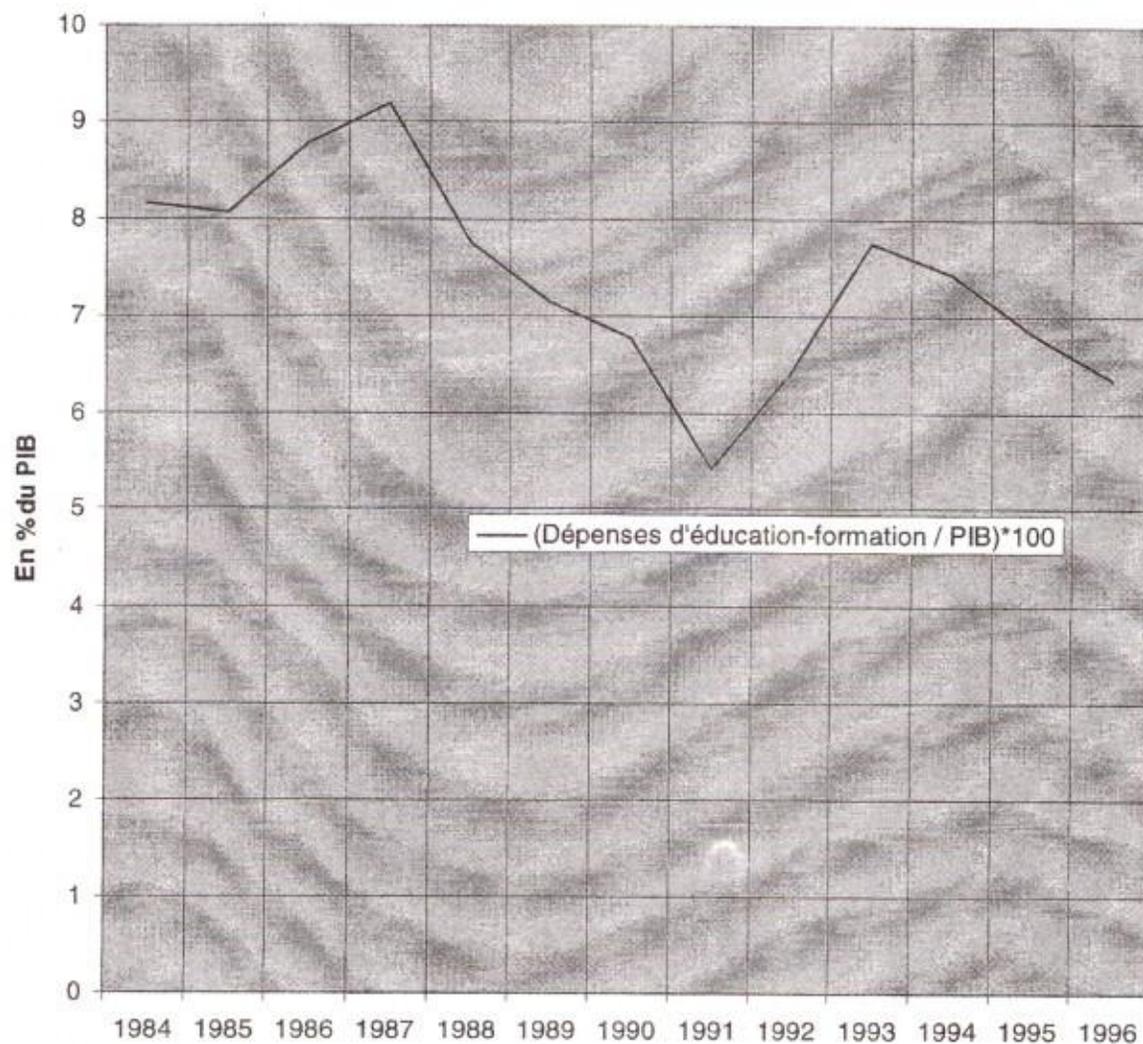
Enfin, une conclusion et quelques recommandation viendront terminer cet article.

I. Les dépenses d'éducation

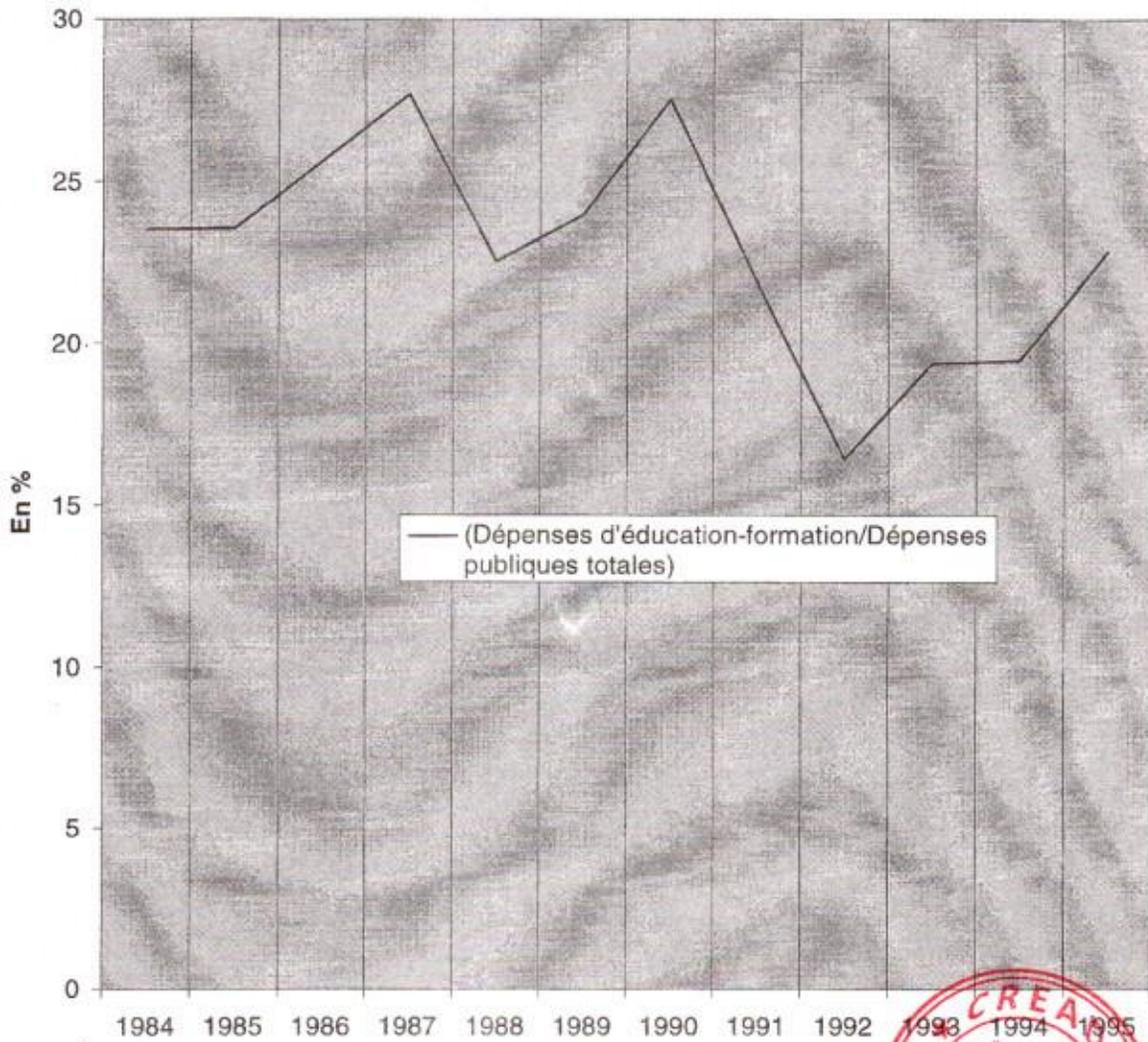
Entre 1984 et 1995, le ratio des dépenses d'éducation-formation/PIB est passé de 8.16% à 6.36% après un «pic » de 9% en 1987 (**Graphique 1**).

La part des dépenses d'éducation dans les dépenses totales se maintient à 23-24% après un saut à 28% en 1990. Ceci indique que le secteur éducatif revêt encore une certaine priorité (**Graphique 2**), malgré la baisse du précédent ratio.

GRAPHIQUE 1



GRAPHIQUE : 2



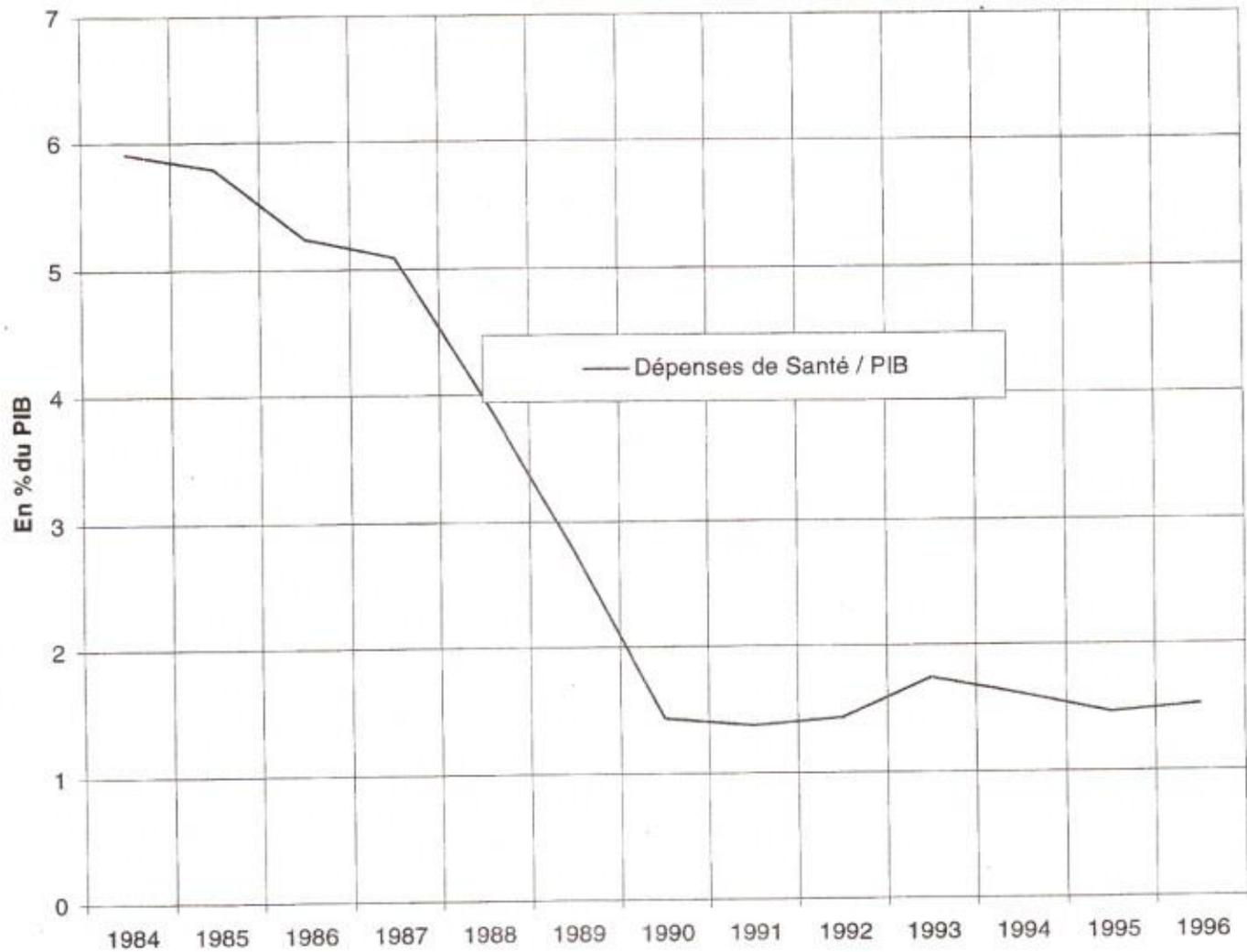
II. Les dépenses de santé

Le ratio dépense de santé / PIB ne cesse de baisser depuis 1984 : de 6% en 1984 il passe à 3% en 1989. La baisse est encore plus remarquable depuis 1990. En 1996, le ratio dépense de santé/PIB n'est plus qu'à 1.52%, comme le retrace le **graphique 3**.

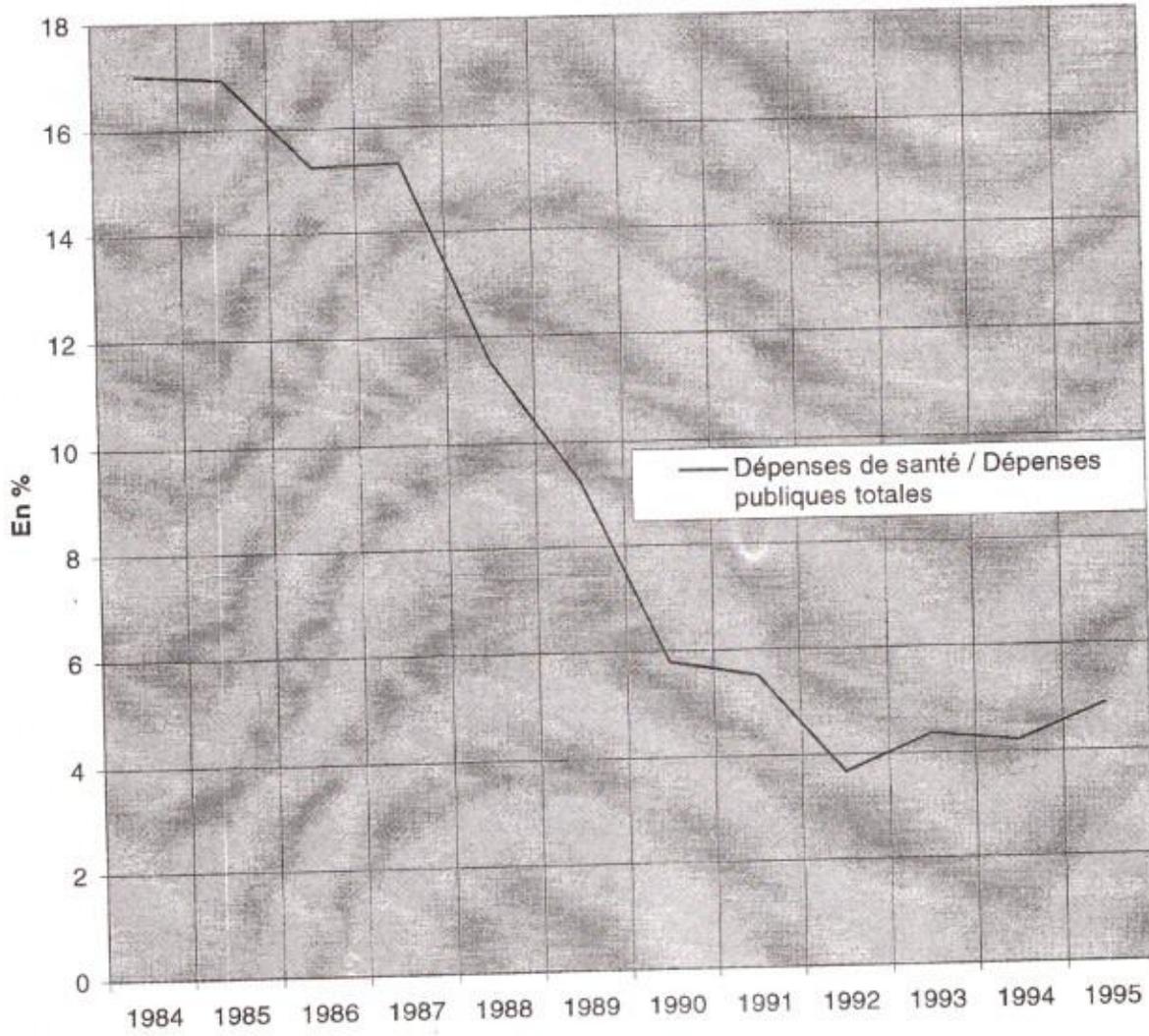
Cette baisse se retrouve aussi quand on observe l'évolution de la part des dépenses publiques totales de santé dans les dépenses publiques totales : de 17% en 1984, le rapport passe à 5% en 1995 (**Graphique 4**).



GRAPHIQUE : 3



GRAPHIQUE: 4



III. variation des indicateurs sociaux

IL s'agit d'observer maintenant les effets des dépenses d'éducation – formation et de santé sur quelques indicateurs sociaux disponibles (Cf. **Tableaux suivants**) :

- Tout d'abord observons que le taux brut de mortalité est en baisse constante : de 8.60‰ en 1984 il passe à 6.03‰ en 1996.
- IL en est de même pour le taux de mortalité infantile qui passe de 81.24‰ en 1984 à 55.59‰ en 1996, après une hausse en 1991 (66.9‰).
- L'espérance de vie à la naissance s'allonge en passant de près de 64 ans en 1985 à 66 ans en 1993.
- Le taux de scolarisation des 6-15 ans ne cesse d'augmenter dans l'ensemble, mais avec des variations depuis 1994-95. Cependant, il passe de 79% en 1983-84 à 88% en 1996-97.
- Cependant, les taux de réussite aux principaux examens sont faibles. Pour le BEF le taux de réussite ne dépasse pas 37% (1993-94) ; quant au taux de réussite au BAC, le taux est très variable : 42% en 1985-86, 13% en 1992-93. Ces faibles taux dans l'ensemble, dénotent de sérieuses difficultés dans le secteur de l'éducation nationale entraînant par conséquent un très forte déperdition au cours de la scolarisation.
- Le nombre d'habitants pour 1 médecin est en baisse entre 1984 et 1996, passant de 1 718 habitants à 1 033 respectivement.
- Le nombre d'habitant pour 1 chirurgien-dentiste suit aussi la même tendance, passant de 8 559 habitants en 1984 à 3 645 habitants en 1996.
- Enfin, c'est le nombre d'habitants pour 1 pharmacien qui baisse le plus passant de 16 206 habitants en 1984 à 7 385 en 1996.

TABLEAU 1

Quelques indicateurs sociaux

Année	Taux brut de mortalité en ‰	Taux de mortalité infantile en ‰	Espérance de vie à la naissance
1984	8.60	81.24	/
1985	8.40	78.30	63.60
1986	7.34	70.71	/
1987	6.97	64.42	65.41
1988	6.61	60.37	/
1989	5.98	58.76	66.31
1990	6.00	57.8	/
1991	6.00	66.9	67.3
1992	6.09	55.4	/
1993	6.25	55.5	66.11
1994	6.56	54.2	/
1995	6.43	54.87	/
1996	6.03	54.59	/

Source : O. N. S.

TABLEAU 2

Année	Taux de scolarisation 6-15 ans	Taux de réussite au BEF	Taux de réussite Au BAC	Nombre de cantines
1983-84*	78.7	26.94	17.43	4 934
1984-85*	80.8	/	/	/
1985-86*	81.7	28.97	42.4	5 215
1986-87*	82.2	15.95	20.98	4 235
1987-88*	83.35	20.0	17.50	4 095
1988-89**	84.80	20.02	17.54	/
1989-90**	85.10	22.6	21.12	/
1990-91**	85.83	30.9	20.99	/
1991-92**	85.98	24.9	19.21	4 058
1992-93**	86.99	30.9	13.08	5 292
1993-94**	87.88	37.24	16.39	4 029
1994-95**	88.39	34.26	18.61	4 241
1995-96**	87.87	35.13	19.62	/
1996-97**	87.75	32.96	23.26	/

Source : O. N. S.

** Taux de scolarisation 6-15 ans

* Taux de scolarisation 6-13 ans

TABLEAU 3

SANTE PUBLIQUE : PERSONNEL MEDICAL ET PARAMEDICAL

Année	Médecins (1) (2)	Chirurgiens- dentistes (1)	Pharmaci ens (1)	Paramédicaux algériens	Nombre d'habitants pour		
					1 médecin Pharmac	1 chir-dent	1
1984	12 132	2 435	1 286	44 560	1 718	8 559	16 206
1985	13 221	2 750	1 359	51 323	1 627	7 822	15 828
1986	15 361	3 754	1 584	55 914	1 445	5 911	14 009
1987	17 760	5 648	1 752	60 472	1 284	4 038	13 018
1988	19 814	6 097	1 811	74 153	1 183	3 845	12 946
1989	21 467	6 892	1 839	52 109	1 122	3 496	13 102
1990	23 550	7 199	2 134	55 145	1 049	3 431	11 575
1991	24 791	7 563	2 575	83 119	1 021	3 348	9 835
1992	21 765	7 842	2 986	84 471	1 025	3 312	8 694
1993	25 490	7 885	3 189	86 072	1 043	3 371	8 335
1994	24 561	7 409	3 419	82 661	1 119	3 711	8 042
1995	27 317	8 056	3 691	85 082	1 027	3 483	7 602
1996	27 652	7 837	3 866	85 296	1 033	3 645	7 389

(1) Algériens + Etrangers

(2) Médecins généralistes + spécialistes + résidents

TABLEAU 4

Infrastructures sanitaires existantes

Années	Hôpitaux	Centres de santé	Poicyclinique s	Salles de soins	Nombre de lits d'hôpitaux	Maternités
1984	197	869	279	2 197	49 280	/
1985	211	969	319	2 454	49 315	/
1986	238	1 025	359	2 574	52 898	/
1987	257	1 205	412	2 711	55 230	/
1988	264	1 315	443	3 135	60 514	/
1989	263	1 238	493	/	59 350	333
1990	284	1 309	510	3 344	60 124	475
1991	263	1 112	445	3 618	52 728	474
1992	263	1 117	451	3 848	53 068	506
1993	267	1 131	459	3 958	52 802	486
1994	193	1 123	454	3 895	/	/
1995	251	1 152	471	4 174	54 213	489
1996	232	1 098	446	3 748	53 125	/

Source : O.N.S.

- ◆ Meilleure coordination entre les ministères, les organismes de recherche spécialisés, les établissements de recherche et les collectivités locales ;
- ◆ Remplacer les normes physiques qui reposent sur la notion de ressources nécessaires (nombre de professeurs par personne ou de mètre carré d'hôpitaux par région, par exemple,) par des solutions plus souples davantage axées sur les besoins locaux ou régionaux ;
- ◆ Encourager la participation du secteur privé à la prestation des services d'éducation et de santé.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- **Annuaire Statistique de l'Algérie (O.N.S.)**
- **Journal Officiel**
- « **Health and Education Experiences in Russia, the Baltic States, and Other Countries of the Former Soviet Union** », Document de travail du FMI préparé par Mark A. Horton

**L'ANALYSE STRATEGIQUE DU SECTEUR DES INDUSTRIES
AGRO-ALIMENTAIRES DANS LES ECONOMIES EN TRANSITION.**

*PAR : Abdelhamid. BENCHARIF
CIHEAM / IAMM*

Par leur position charnière entre l'agriculture, le secteur industriel, les marchés internationaux et la consommation humaine, les unités de transformation des produits agricoles se singularisent des autres industries, particulièrement dans les pays en développement où elles doivent faire face à des contraintes spécifiques qui entravent leur fonctionnement et réduisent leurs performances.

Dans les pays occidentaux, il a été démontré que l'introduction des formes scientifiques de travail au niveau de la coordination des activités et de l'organisation des échanges a été l'un des facteurs majeurs de l'amélioration de la productivité le long des filières agro-alimentaires. Les innovations apportées tant sur le plan organisationnel que sur le plan des formes matérielles de l'échange des produits et des informations ont permis de diminuer les coûts des produits alimentaires, d'améliorer leur qualité et de répondre aux besoins des populations en termes quantitatifs et qualitatifs.

En revanche, dans les pays en développement, l'évolution des filières et celle des modes de consommation urbains n'a pas toujours été accompagnée d'une transformation des formes d'organisation des échanges. Le développement des filières agro-alimentaires est souvent fondé sur des circuits plus ou moins archaïques.

C'est ainsi que de nombreux projets agro-industriels n'ont pas atteint les objectifs fixés, car leur préparation n'a pas intégré une analyse des contraintes particulières à l'approvisionnement en produits agricoles et aux débouchés en aval. En outre, au niveau de la phase de transformation proprement dite, la faiblesse de l'environnement scientifique et technique et une maîtrise insuffisante des méthodes de management et de gestion, augmentent la vulnérabilité des entreprises et compromettent leur rentabilité et leur compétitivité.

En outre, la libéralisation des économies et leur intégration au marché mondial soulèvent de nouvelles incertitudes et posent un grand nombre d'interrogations, particulièrement pour les filières des produits de base dont la régulation était jusque-là assurée par l'Etat.

En effet, en ce qui concerne les entreprises agro-alimentaires, le processus de libéralisation économique qui cherche à aligner les systèmes de production des économies en transition sur les formes dominante au niveau international, se heurte à de multiples contraintes qui se conjuguent pour aboutir à un niveau de productivité industrielle très inférieur à celui des entreprises des pays développés.

Cette communication propose une analyse stratégique du secteur des industries agro-alimentaires dans les économies en transition vers l'économie de marché.

Le premier chapitre tente de situer les industries agro-alimentaires dans le cadre global du système agro-alimentaire pour identifier les principales contraintes macro-économiques, avant de résumer la nouvelle problématique posée par le processus de libéralisation des économies.

Dans un deuxième chapitre, un bref diagnostic de la situation du secteur des industries agro-alimentaires des pays en développement et du Maghreb en particulier, permet de mettre en relief un grand nombre d'insuffisances. En réalité, les contraintes sont multiples et leurs effets sont plus ou moins prononcés selon le pays. Seront examinées ici les contraintes les plus courantes, celles qui concernent l'approvisionnement scientifique et technique.

1.2. Désarticulation et extraversion des filières agro-alimentaires des pays en développement.

D'une manière générale, dans les pays en développement, l'urbanisation rapide s'est bien accompagnée d'une certaine division spatiale du travail puisque la commercialisation, la transformation et les échanges extérieurs des produits agro-alimentaires occupent une place de plus en plus importante au détriment de l'autoconsommation.

Cependant les systèmes agro-alimentaires ne se sont pas adaptés à cette nouvelle situation.

Pour la plupart des produits, l'allongement de la chaîne agro-alimentaire s'est traduit par des «désajustements», des distorsions et de multiples contraintes qui entravent le fonctionnement des filières. La productivité agricole, malgré des progrès dans certains pays et pour quelques produits, n'a pas connu les améliorations exigées par la forte progression de la demande alimentaire. La production agricole et alimentaire n'a pas réussi à suivre l'évolution de la consommation alimentaire par habitant et surtout les rythmes rapides de la demande engendrés par des taux démographiques élevés. Depuis les années 1950, la croissance urbaine dans les pays en développement est deux fois plus rapide que celle des pays développés au 19^e siècle, lorsqu'ils étaient en pleine transition économique.

L'une des conséquences de ce désajustement réside dans *l'extraversion de l'économie agro-alimentaire.*

Face à la stagnation de la productivité agricole, et afin d'assurer la couverture de cette demande croissante, beaucoup de pays ont dû développer l'industrie de transformation et importer des quantités croissantes de produits agricoles, soit bruts, soit transformés. Exportateur net de produits agricoles jusqu'à la fin des années 1970, le Tiers-Monde pris dans son ensemble présente désormais une *balance du commerce alimentaire négative*, en raison d'une progression des importations plus rapide que celle des exportations.

L'économie agro-alimentaire des pays du Tiers-Monde s'internationalise par l'expansion des exportations, et surtout celle des importations des produits agricoles et alimentaires, à ces échanges extérieurs s'ajoutent les effets dus à la pénétration des capitaux étrangers à tous les niveaux, de l'appareil de production distribution. Cette intégration au marché mondial est caractérisée par une dépendance accrue vis-à-vis des pays développés, dépendance qui peut revêtir plusieurs formes à différents niveaux des filières agro-alimentaires.

Les filières agro-alimentaires des pays en développement sont également caractérisées par *l'insuffisance des mécanismes d'intégration*. L'organisation des secteurs de production agricole, de transformation et de distribution sont souvent mal assurées. L'intégration agro-industrielle, particulièrement, pose des problèmes spécifiques aux pays en développement et constitue une problématique majeure des filières agro-alimentaires dans ces pays.

En outre, l'hétérogénéité et les spécificités des situations concrètes des pays en développement ainsi que la diversité des blocages qui caractérisent leurs systèmes agro-alimentaires ont conduit l'approche intégrée de l'alimentation à travers diverses démarches.

1.3. Le développement récent des industries agro-alimentaires.

Au lendemain de leur indépendance, les pays en développement ont hérité d'une industrie agro-alimentaires (I.A.A) dont l'infrastructure était embryonnaire et dont la production était destinée surtout à l'exportation et à la satisfaction des besoins alimentaires d'une infime partie de la population locale à haut revenu.

Jusqu'à la fin de la décennie 1970, le secteur des industries agro-alimentaires était considéré comme un simple appendice de l'agriculture. Les rares études qui s'intéressaient à l'aval de la production agricole incluaient les industries agro-alimentaires dans les «*systèmes post-récolte*», la «commercialisation des produits agricoles», le «stockage», les services «d'appui» ou de «soutien» au secteur agricole.... etc.

Quatre raisons fondamentales et complémentaires expliquent l'intérêt relativement récent porté aux industries agro-alimentaires dans les pays en développement. Leur importance augmente en relation avec la progression de la demande de produits transformés, puisque la demande en produits traités par l'industrie augmente souvent plus rapidement que celle des produits agricoles bruts. Cette dynamique implique l'émergence d'un secteur agro-industriel performant apte à répondre aux besoins alimentaires et nutritionnels des populations et à fournir des produits à des coûts relativement bas qui ne pénalisent pas les consommateurs.

La deuxième raison réside dans le souci de réduire la valeur des importations alimentaires et de maximiser les recettes d'exportation.

Ensuite, par leur position charnière entre l'agriculture, la consommation alimentaire et les marchés mondiaux, les industries agro-alimentaires constituent un secteur stratégique dont le rôle dépasse largement la fonction traditionnelle (valorisation de la production agricole, développement rural, création d'emplois.....). Elles jouent de plus en plus un rôle «*leader*» dans la régulation des filières agro-alimentaires.

Et enfin, les industries agro-alimentaires sont la principale source d'approvisionnement des centres urbains et de ce fait, elles jouent un rôle important dans l'atténuation des tensions sociales.

C'est également pour toutes ces raisons que, dans beaucoup de pays en développement, le secteur des industries agro-alimentaires a occupé une place importante dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques alimentaires nationales (cf. section 1.4 ci-après).

En outre, l'analyse du secteur des industries agro-alimentaires dans les pays en développement soulève un grand nombre de questions très diverses, puisque les situations concrètes sont très différentes selon le pays, et dans le même pays selon la filière étudiée. D'une manière générale, le développement des industries agro-alimentaires rencontre de multiples contraintes qui s'exercent à tous les stades de la chaîne agro-alimentaire pour affecter directement les coûts de production et la compétitivité (cf. chapitre II).

1.4. L'agro-industrie, instrument des politiques alimentaires.

Les industries agro-alimentaires constituent l'un des secteurs pour lesquels l'engagement de l'Etat a été le plus intense. En effet, dans beaucoup de pays en développement, quelle que soit la forme d'organisation de leur économie, l'Etat est intervenu d'une manière privilégiée dans la régulation des filières agro-alimentaires, plus particulièrement pour les produits de large consommation et les produits destinés à l'exportation. En fait, l'industrie agro-alimentaire a souvent été un instrument des politiques alimentaires et nutritionnelles et son développement a donc obéi, à des degrés divers, aux deux objectifs essentiels fixés par l'Etat : la satisfaction des besoins alimentaires, notamment des centres urbains et des populations défavorisées, la réduction des importations des produits finis par une industrialisation de substitution aux importations.

Dans beaucoup de pays, l'Etat a pris en charge directement la production et la commercialisation des produits alimentaires, considérés comme *produits stratégiques* à travers la mise en place d'entreprises publiques. Dans ce cas, les dirigeants de l'entreprise se préoccupent plus de leur mission de distribution des produits que de sa rentabilité économique. D'une manière générale, aussi bien pour le secteur public que pour le secteur, l'unité de production déficitaire est subventionnée ou bénéficie de mesures protectionnistes.

L'exemple de l'Algérie illustre bien ce type de politique puisque le secteur des industries agro-alimentaires est largement dominé par les entreprises qui assurent plus de 75% de la production brute. Dans ce pays, l'industrie agro-alimentaire a connu un développement remarquable, particulièrement au cours de la décennie 1980. Elle occupe actuellement une place importante dans l'économie nationale et la consommation des populations est assurée en grande partie par des produits transformés. Cette expansion ne s'est pas accompagnée d'une diversification notable de la ration alimentaire, elle s'explique surtout par le développement rapide des capacités de transformation des produits de large consommation: les céréales, le lait, les huiles et le sucre. Ces produits de base qui représentent moins de 25% des dépenses budgétaires des ménages, procurent plus de 80% de l'apport énergétique de la ration. En fait, les quatre filières des produits de base sont, jusqu'à la veille de la politique de libéralisation, totalement contrôlées par l'Etat qui dispose du monopole des importations et qui accorde des subventions massives ; la transformation et la distribution de ces produits sont également assurées par des entreprises publiques.

Les principales faiblesses et contraintes qui caractérisent aujourd'hui le fonctionnement des filières agro-alimentaires s'expliquent en grande partie par les effets des politiques alimentaires d'autosuffisance antérieures. La mise en œuvre de telles politiques n'a été possible que grâce à l'intervention des Etats qui ont pris en charge les dépenses croissantes pour assurer les importations, le soutien des prix, et pour préserver la survie des entreprises agro-alimentaires déficitaires.

A partir de la moitié des années 1980, les déséquilibres macro-économiques importants, causés essentiellement par la chute des recettes des exportations et l'alourdissement de la dette extérieure, ont bien montré les limites et les effets pervers des politiques alimentaires menées jusque-là. Les réformes engagées depuis la fin des années 1980, notamment la libéralisation des économies nationales et des échanges internationaux, soulèvent une nouvelle problématique liée au développement des projets agro-industriels, ainsi qu'à la gestion des entreprises et à la régulation des filières agro-alimentaires.

1.5. La problématique du développement des industries agro-alimentaires dans la phase de transition.

Le nouveau contexte, caractérisé par la libéralisation progressive des économies, amène à repenser la logique de fonctionnement des filières et les stratégies des entreprises agro-alimentaires. La période de transition qui correspond au passage d'une « *coordination hiérarchique* » à une coordination par le marché se traduit par l'émergence d'un nouveau cadre concurrentiel. Ce processus pose des questions à tous les acteurs de la vie économique; plus particulièrement aux entreprises industrielles qui doivent mettre en place de nouvelles stratégies concurrentielles.

En effet, la libéralisation des économies et leur intégration au marché mondial soulèvent des incertitudes et posent un grand nombre d'interrogations. La question centrale consiste à savoir comment concilier au sein des filières des objectifs opposés et des logiques contradictoires, notamment celle de « service public » qui a caractérisé le fonctionnement des filières des produits de large consommation et celle dictée par l'autonomie des entreprises qui devrait obéir aux lois de l'économie de marché.

Il s'agira donc de s'interroger sur la période de transition qui correspond au passage de structures agro-alimentaires administrées par l'Etat à d'autres structures régulées par le marché. Cette problématique générale peut être développée à travers des questions plus précises concernant les principaux acteurs des filières agro-alimentaires.

Au niveau des entreprises agro-alimentaires, le processus de libéralisation économique se heurte à de multiples contraintes. Pour dépasser ces contraintes et construire un système compétitif, il convient d'apporter des réponses à certaines questions majeures, particulièrement: l'amélioration des coûts de production et de la productivité, l'organisation des relations en amont et en aval, les priorités de l'investissement, la qualité des ressources humaines et l'organisation d'un appui scientifique.

Au niveau de l'Etat, la libéralisation économique ne doit pas signifier l'abandon de toute activité réglementaire, surtout pour les activités agricoles et alimentaires pour lesquelles l'expérience de nombreux pays a bien montré que la régulation par l'Etat était souvent nécessaire. Parmi les questions relatives au rôle de l'Etat, il s'agit de savoir comment maintenir la sécurité alimentaire du pays? Comment «réguler» les filières des produits de base dans les limites d'intervention socialement tolérables? Comment limiter les dépenses en devises (priorités des approvisionnements, des investissements méthodes d'achat..... ?). Comment stimuler la production agricole ? Comment influencer sur les comportements des consommations ?

Pour les consommateurs, la question essentielle est de savoir comment ils vont s'adapter aux variations revenus/prix et à la libéralisation des marchés ?

Pour les agriculteurs, les principales questions concernent le choix des cultures en fonction de la demande et des incitations de l'Etat, le choix des modes de mise en marché et les modalités d'approvisionnement des industries de transformation.

Enfin, concernant les partenaires étrangers, il est important de bien connaître les nouvelles opportunités, mais aussi les menaces stratégiques nées de la libéralisation du commerce extérieur et de la réglementation des marchés agro-alimentaires.

II. LES ENTREPRISES AGRO-ALIMENTAIRES DANS LEUR ENVIRONNEMENT: Les principales contraintes.

Le processus de libéralisation économique, qui cherche à aligner les systèmes de production des économies en transition sur les formes dominantes au niveau international, se heurte à de multiples contraintes qui se conjuguent pour aboutir à un niveau de productivité industrielle très inférieur à celui des entreprises des pays développés. C'est ainsi qu'un diagnostic de la situation du secteur des industries agro-alimentaires des pays en développement et du Maghreb en particulier, permet de mettre en relief un grand nombre d'insuffisances, notamment :

- une forte dépendance des importations des produits agricoles,
- un faible degré d'intégration verticale en amont et en aval,
- un système commercial et logistique tradition, avec des coûts de fonctionnement excessifs et une absence de transparence dans la détermination des prix,
- la faiblesse de l'environnement scientifique et technique,
- une faible maîtrise des méthodes modernes d'organisation et de management des entreprises,
- une faible capacité d'attraction des investissements étrangers,
- des difficultés à affronter la concurrence internationale.

En réalité, les contraintes sont multiples et leurs effets sont plus ou moins prononcés selon le pays. Nous examinerons ici les contraintes les plus courantes, celles qui concernent l'approvisionnement en matières premières, la distribution des produits alimentaires, l'appui scientifique et technique. Auparavant, il convient de souligner la grande diversité des situations concrètes des entreprises agro-alimentaires des pays en développement

2.1. Diversité et hétérogénéité des filières agro-alimentaires.

Dans les pays développés, on peut noter une tendance vers l'uniformisation des marchés à cause :

- d'une part, de l'uniformisation des modes de vie (publicité, pouvoirs d'achat)
- d'autre part, des progrès technologiques qui ont permis une amélioration de la productivité, une baisse relative des prix des produits transformés, et donc une augmentation de leur consommation.

Par contre, dans les pays en voie de développement, plusieurs types de marchés coexistent et se juxtaposent. Dans une première approche très globale, on peut distinguer trois grandes catégories de filières correspondant à des marchés déterminés et fondés sur des technologies différentes. Les filières rurales sont en général caractérisées par des circuits de commercialisation très courts, une technologie artisanale et les produits concernent essentiellement des consommations traditionnelles.

Les filières d'exportation présentent des circuits relativement longs, parfaitement organisés pour pouvoir faire face à une forte concurrence et à des marchés très fluctuants. Elles requièrent des infrastructures sophistiquées, un personnel qualifié et

des capitaux importants. Les produits doivent être de très bonne qualité et standardisés.

Les filières d'approvisionnement des grandes villes ont des caractéristiques intermédiaires. La réalité est souvent plus complexe, ces trois types de filières peuvent coexister pour chaque produit ou groupe de produits. Chaque filière de produits sera donc caractérisée par la juxtaposition de sous filières présentant des caractéristiques fort différentes.

Les paramètres physiques, chimiques, technologiques...organoleptiques sont autant de sources de diversité qui ont des implications industrielles et commerciales.

On peut distinguer trois grandes catégories de produits alimentaires qui permettent d'identifier des segments de marché différents faisant appel à des techniques de commercialisation et de marketing différentes :

- les produits alimentaires de base
- les produits alimentaires différenciés
- les produits alimentaires semi-finis

En réalité, les facteurs de diversité sont multiples et plus variés ; chaque filière est composée de plusieurs secteur fonctionnel (agriculture, transformation, distribution, commerce international, consommation) qui sont très différents sur le plan technique et complémentaire sur le plan économique. En outre, chacun de ces secteurs fonctionnels est déjà très hétérogène en lui-même puisque les entreprises qui le composent présentent des caractéristiques qui peuvent être très différentes, notamment :

- les formes d'organisation socio-économiques (artisanale, capitaliste, coopératives, étatique), la nature de la technologie et la taille des unités de production ou de commercialisation,

- la localisation des unités, etc..

A cette diversité des unités, s'ajoute la variété de leurs relations: les échanges entre les différents agents d'une filière constituent souvent des réseaux complexes. Pour rendre compte de l'hétérogénéité et des interdépendances qui caractérisent les complexes agro-alimentaires deux catégories d'approches complémentaires ont été développées: les filières agro-alimentaires peuvent être analysées soit en tant que formation économique et sociale intégrée à la formation globale, soit en tant que système ouvert sur l'économie nationale et internationale.

2.2. Les approvisionnements en matières premières.

Les contraintes les plus courantes et les plus graves auxquelles sont confrontées les unités de production agro-industrielles dans les pays en développement se situent au niveau de l'approvisionnement en matières premières agricoles. Les principales difficultés concernent les trois aspects de l'approvisionnement que sont la quantité, la qualité et le prix des matières premières.

Les industries agro-alimentaires transforment des produits biologiques et périssables.

La conservation de ces produits devient plus difficile dans des régions à climat chaud et humide surtout lorsqu'il s'agit de produits fragiles tels que les fruits, les légumes, le lait pour lesquels il convient d'intervenir rapidement après la collecte. L'insuffisance des infrastructures capables de conditionner sur place et rapidement la production constitue souvent une contrainte majeure. La production agricole est irrégulière aussi bien en quantité qu'en qualité, souvent en raison des méthodes de production (différentes variétés, multiplicité des producteurs, techniques rudimentaires....); les fluctuations climatiques se traduisent également par une très grande irrégularité des récoltes dont les niveaux peuvent varier dans des proportions de un (01) à dix (10). L'hétérogénéité des matières premières réceptionnées a des conséquences directes sur le fonctionnement des unités de production: calibres différents, taux de déchets élevés, interventions manuelles.

Ces aléas peuvent être aggravés pour certains produits par la concurrence du marché des produits frais.

Les techniques employées pour l'achat des produits agricoles et leur coût constituent deux facteurs importants de l'approvisionnement qui pénalisent lourdement les performances des entreprises de transformation. Le morcellement des exploitations agricoles et l'absence de contrats, définissant les engagements et les risques des partenaires pour l'achat des produits agricoles, engendrent des coûts particulièrement élevés.

De plus en plus d'industries agro-alimentaires reçoivent leurs matières premières, notamment les céréales, ou des produits semi-finis (poudre de lait, huile, brute....) de l'étranger. Elles dépendent alors totalement de la régularité des importations et des produits sur les marchés internationaux. Dans certains pays, la surévaluation de la monnaie continue d'encourager les importations au détriment de la production locale. Mais lorsque le marché intérieur est protégé, les entreprises de transformation sont pénalisées; elles n'ont plus la possibilité de diversifier leurs sources d'approvisionnement et elles sont moins compétitives sur les marchés extérieurs en raison du coût de les matières premières plus élevé.

Dans beaucoup d'autre pays, la dévaluation des taux de change imposée par les programmes d'ajustement structurel a également engendré une progression des prix des produits importés et des pertes de change relativement importantes.

Toutes ces contraintes expliquent en grande partie pourquoi les unités de transformation ne traitent qu'une proportion très faible de la production locale et, souvent bien en deçà de leurs capacités réelles. C'est surtout le cas des conserveries de fruits et légumes dont certaines n'utilisent que 20% à 30% de leurs capacités installées; d'autres unités de transformations ont été fermées en raison d'une défaillance des approvisionnements (conserveries et sucreries notamment).

2.3. La distribution et les marchés agro-alimentaires.

La distribution constitue souvent le maillon faible de la chaîne alimentaire, particulièrement pour les produits périssables, tant sur les marchés intérieurs que pour l'exportation.

La distribution intérieure des produits alimentaires se heurte à de multiples contraintes qui se traduisent par des pertes importantes tant en termes de volume de production qu'en termes de qualité nutritionnelle. Ces difficultés entraînent également une hausse de coûts qui s'accompagne soit d'une augmentation des prix à la

Les industries agro-alimentaires orientées vers l'exportation dépendent des marchés internationaux qui déterminent aussi bien les quantités à écouler que leur prix. De nombreux projets agro-industriels ont rencontré de sérieuses difficultés d'exportation vers des marchés qui ont été à l'origine de leur réalisation. Cela peut s'expliquer soit par une plus grande étroitesse des débouchés, soit par une mauvaise appréciation des possibilités d'exportation. La limitation des débouchés est due à plusieurs facteurs: la crise économique des pays développés, la persistance du protectionnisme, l'arrivée de nouveaux concurrents, l'introduction de substituts pour certains produits. C'est ainsi que plusieurs entreprises agro-industrielles des pays du Maghreb qui ont fondé toute leur stratégie sur l'exportation de leur production vers les pays de l'Union Européenne, sont de plus en plus menacées puisque les zones de consommation deviennent progressivement autosuffisantes, voire excédentaires, et ont tendance à se protéger des importations hors européennes, surtout après l'entrée de l'Espagne, de la Grèce et du Portugal. Dans certains cas, une mauvaise connaissance des marchés internationaux a conduit à la réalisation de projets agro-industriels surdimensionnés. L'exemple des complexes sucriers de Côte d'Ivoire, qui ont dû fermer en raison de l'impossibilité d'exporter leur production, est très significatif.

2.4. La faiblesse de l'environnement scientifique et technique.

Un bref diagnostic de la situation en matière d'activités d'appui scientifique au développement du secteur agro-alimentaire d'une manière générale, et aux entreprises agro-industrielles en particulier, met en relief plusieurs insuffisances qui peuvent être résumées autour de cinq axes majeurs.

1). Inadéquation des formations et isolement des compétences.

Pour répondre d'une manière efficace à tous les changements de l'environnement national et pour répondre d'une manière efficace à tous les changements de l'environnement national et international, les entreprises agro-alimentaires doivent disposer de compétences qui maîtrisent les techniques du management moderne tout en ayant une connaissance précise de leur domaine d'activité spécifique. l'économie agro-alimentaire et agro-industrielle.

D'une manière générale, les capacités nationales de formation ne répondent pas directement à ces nouveaux besoins, ni sur le plan des contenus et de la qualité pédagogique. Par ailleurs, le passage d'une économie administrée à une économie de marché implique une sensibilisation «culturelle» et une formation organisée des cadres en place dans les entreprises. La formation permanente est assurée par différentes institutions publiques et privées qui dispensent des actions de formation à destination de l'ensemble des secteurs économiques. Il reste important que la formation des managers soit adaptée à leur domaine d'activité et fondée sur une pédagogie appropriée intégrant les nouvelles technologies éducatives.

En outre, dans certains pays, et pour certaines disciplines il peut exister des compétences et des savoir-faire appréciables, mais ce potentiel n'est pas toujours mobilisé et organisé autour des besoins des agents économiques qui en ont le plus besoin. Les chercheurs, les experts et les personnes ressources d'une manière générale sont isolés, dispersés à travers différentes institutions.

2). Un cloisonnement Université – Entreprise.

L'Université et les opérateurs économiques sont cloisonnés, déconnectés, et les rares tentatives de coordination ou de coopération n'ont pas toujours abouti à des

résultats concluants, et n'ont pas connu le développement escompté. L'absence de liens significatifs entre les entreprises et les institutions universitaires a déjà fait l'objet de plusieurs travaux qui ont tenté d'en expliquer les raisons.

3). Un déficit d'information économique et technologique.

Dans les pays développés, les progrès réalisés dans le domaine des technologies de l'information ont modifié le processus de production de tous les secteurs économiques, elles ont bouleversé l'organisation et la culture des entreprises⁴.

On assiste à un déplacement du centre de gravité du processus industriel : l'ensemble des activités économiques se réorganisent autour de l'information, au sens large, au détriment des savoir-faire techniques traditionnels. Le savoir et les idées occupent une place déterminante dans l'activité industrielle et génèrent la croissance économique.

Partout les entreprises qui sauront mettre à profit l'utilisation des nouvelles technologies de l'information disposeront d'un visage comparatif certain. En relation avec la libéralisation de l'économie, l'information devient un outil stratégique capital. Le déficit d'information technologique et surtout économique constitue une contrainte majeure qui entrave le développement des entreprises et qui pourrait conditionner leur survie.

La collecte, le traitement et la diffusion des informations sur les mouvements conjoncturels et les tendances lourdes au niveau des différents segments des marchés nationaux et internationaux constituent des préalables indispensables à la formation des stratégies.

Les entreprises agro-alimentaires devront disposer de banques d'informations et d'un dispositif de «mise en relation» qui leur permettraient une meilleure connaissance d'éventuels partenaires et de centres scientifiques internationaux spécialisés dans le domaine de l'agro-alimentaire.

4). Des moyens logistiques et financiers éparpillés, des fonctions de soutien dispersées.

Les moyens logistiques et financiers peuvent être disponibles, mais éparpillés entre plusieurs structures; leur utilisation n'est pas toujours rationnelle et génère des gaspillages de ressources.

Les principales fonctions de soutien et d'appui sont également éparpillées et cloisonnées: la documentation spécialisée fort rare et souvent coûteuse est répartie entre plusieurs structures différentes; les formations spécialisées sont indépendantes les unes des autres; les études et recherches touchant les mêmes thématiques peuvent également être dispersées à travers différents centres, ce qui empêche toute accumulation et valorisation dans ce domaine. 5). Une coopération internationale à repenser.

⁴ Au Etats-Unis, les investissements en technologies de l'information ont représenté en 1994 près de 50% du volume des investissements en biens d'équipements des entreprises, contre 17% pour les équipements industriels.

5). Une coopération internationale à repenser.

Les possibilités offertes par la coopération internationale n'ont pas toujours été exploitées et mises à profit aussi bien en matière d'acquisition des moyens qu'en matière de mobilisation de l'information et des expertises, ou du transfert des technologies et du partenariat.

Ces décalages s'expliquent en grande partie par l'insuffisance de communication et de coordination entre les différents secteurs, mais aussi au sein d'un même secteur, entre les différents niveaux d'intervention. C'est ainsi que des projets nationaux ou de coopération internationale initiés à haut niveau de décision peuvent ne pas être suivis d'actions concrètes, faute d'une adhésion et d'une mobilisation ou tout simplement d'une absence de chercheurs et d'experts de base. Inversement, des initiatives intéressantes ont souvent avorté parce qu'elles n'ont bénéficié du soutien des instances de décision. En définitive, toutes ces insuffisances se traduisent par des déperditions des moyens des compétences et donc par une perte d'efficacité.

Cela a empêché la formation d'une «*masse critique*» indispensable à l'émergence de groupes de recherche et d'expertise réellement performants, aptes à prendre en charge les besoins exprimés.

III. LES ORIENTATIONS STRATEGIQUES.

3.1. La réhabilitation de la rationalité économique.

Pour affronter toutes les contraintes qui entravent le fonctionnement des industries agro-alimentaires et construire un système productif, des changements majeurs doivent être apportés aussi bien au niveau de la restructuration des filières qu'au niveau des stratégies des entreprises et de l'élaboration des nouveaux projets agro-industriels. Le processus de transition devrait permettre la réhabilitation de la rationalité économique à travers la mise en œuvre de nouvelles stratégies. Il est utile de rappeler que l'allongement des chaînes agro-alimentaires dans les pays développés s'est accompagné d'innovations techniques et organisationnelles, d'une amélioration de la productivité et de la vitesse de circulation des produits; ceci grâce à la rationalité productive fondée sur les critères économiques. Or, dans la plupart des pays du Sud, le développement du secteur des industries agro-alimentaires ne s'est pas accompagné d'une modernisation des filières et d'une amélioration de la productivité.

Au cours de cette phase de transition, les critères de rationalité économique doivent occuper une place de plus en plus importante. A cet effet, les nouvelles stratégies doivent intégrer au moins six (06) éléments qui paraissent essentiels.

1). La recherche de nouvelles formes de coordination économique.

Le redéploiement des filières et la restructuration des entreprises publiques doivent être fondés sur l'économie de transaction et la logique du marché.

2). La maîtrise des coûts de production et l'amélioration de la productivité.

L'approche macro-économique privilégiée jusque-là pour la détermination des coûts et des marges doit laisser la place à une démarche micro-économique. La recherche d'une réduction des coûts peut s'organiser autour de plusieurs axes, notamment :

- la maîtrise des coûts des approvisionnements en matières premières locales et surtout importées compte tenu de leur importance relative dans la formation des prix à la production;

- L'amélioration de la productivité par les approches classiques (économie de transaction, économie d'échelle, économie de gamme), lorsque cela est possible.

3). Les priorités de l'investissement.

Les entreprises doivent faire face à trois types d'investissements: les équipements, le marketing, la formation des dirigeants.

En effet, pour bénéficier des avantages de la réduction des coûts, les entreprises doivent disposer d'installations compétitives; cependant, aujourd'hui il n'est pas suffisant de se positionner en termes de coûts industriels; en effet pour de nombreux produits alimentaires, les coûts de marketing et de commercialisation sont supérieurs aux coûts de production. L'efficacité de la commercialisation sera donc un facteur essentiel de la position concurrentielle des entreprises.

La formation des dirigeants et des cadres d'une manière générale constitue également un facteur important de la compétitivité de l'entreprise. Dans une économie centralisée, le professionnalisme des dirigeants se mesure par leur capacité à négocier avec les représentants de l'Etat. Par contre lorsque l'économie se libéralise, les règles du jeu changent et de nouvelles compétences «manageriales» sont exigées.

4). La qualité de l'organisation.

Plusieurs travaux ont déjà montré que des entreprises identiques quant à la qualité de leur technologie et de leur personnel obtiennent des résultats différents en termes de productivité grâce à l'avantage permis par leur organisation. Dans la phase de transition, l'abandon du taylorisme doit se traduire par l'émergence de formes organisationnelles modernes permettant plus de souplesse et une mobilisation du personnel sur des objectifs stratégiques.

5). L'émergence d'un dispositif scientifique et technique.

Les capacités offertes par l'environnement en matière de formation, de collecte et de traitement de l'information, d'expertise et de recherche sont un préalable indispensable à l'ouverture des marchés. L'expérience à travers le monde a montré le rôle déterminant de l'information et des services qui déterminent souvent l'avantage compétitif. Dans les pays développés, la plupart des entreprises ont transféré les compétences d'appui vers des centres extérieurs.

6). La promotion du partenariat et de l'investissement direct étranger.

Il s'agit de promouvoir une coopération scientifique et technique fondée sur le transfert international de savoir-faire et de développer des stratégies d'alliance entre les entreprises locales et étrangères. Les investissements directs étrangers (IDE) peuvent contribuer directement ou indirectement à la mise à niveau du secteur des industries agro-alimentaires, mais la concrétisation de ces investissements ainsi que leur efficacité restent tributaires de «l'environnement local», notamment l'existence de pôles de compétences. L'attractivité pour les investissements étrangers peut être renforcée par la mise en place de technopoles agro-alimentaires.

3.2. L'opportunité d'un projet stratégique de technopole agro-alimentaire.

La libéralisation de l'économie et l'ouverture des marchés imposent de nouveaux défis et offrent de nouvelles opportunités de développement. Dans ce contexte en pleine mutation, les pays en transition doivent rechercher un positionnement stratégique leur permettant de mieux s'intégrer à l'économie mondiale.

Le secteur des industries agro-alimentaires occupe une place privilégiée dans le processus de libéralisation et de mise à niveau de l'économie. Les entreprises agro-alimentaires doivent en effet entreprendre des efforts importants pour faire face aux multiples contraintes qui les caractérisent et répondre d'une manière efficace aux changements rapides de l'environnement national et international.

Cela constitue la première légitimation d'une démarche stratégique en vue de la mise en place d'une technopole agro-alimentaire. En effet, la construction d'un pôle spécialisé peut conduire à la structuration des filières agro-alimentaires et à l'émergence d'entreprises compétitives. De telles entreprises seront alors capables de valoriser la production agricole, de créer des emplois, d'améliorer la balance des échanges agro-alimentaires, de générer les capacités d'autofinancement pour les investissements matériels et immatériels nécessaires au développement et à la pérennité des activités dans le nouveau contexte concurrentiel.

La deuxième raison qui conforte un tel projet réside dans le paysage institutionnel. Ce paysage est complexe du fait des mutations économiques et administratives en cours et de la multiplicité des acteurs économiques et des institutions concernées directement ou indirectement par le fonctionnement des filières agro-alimentaires. Le concept de technopole est particulièrement adapté au domaine agro-alimentaire qui constitue un champ d'action multisectoriel et multidisciplinaire.

La technopole agro-alimentaire vise à créer des synergies entre les institutions, les expertises et les entreprises locales d'une part et à faciliter les partenariats internationaux d'autres part. Il s'agit de développer des stratégies d'alliance entre les entreprises et de promouvoir une coopération scientifique et technique fondée sur le transfert international de savoir-faire.

La troisième raison qui vient appuyer cette démarche stratégique concerne justement l'organisation des services d'appui (scientifique, technique, économique et stratégique) au secteur agro-alimentaire. Nombre de pays en développement disposent de compétences appréciables dans le domaine agro-alimentaire d'une manière générale et celui des industries de transformation en particulier. Les experts, les chercheurs et d'autres «*personnes ressources*» constituent un potentiel de savoir-faire qui n'est pas toujours mobilisé et organisé autour des besoins concrets des agents économiques. Dispersées à travers plusieurs institutions, souvent isolées, ces compétences ne sont pas toujours opérationnelles. Organisées et coordonnées, elles peuvent constituer la masse critique indispensable à une appropriation des technologies et du savoir scientifique, à l'émergence de groupes de recherche et d'expertise performants capables d'apporter des réponses efficaces aux problèmes de développement agro-alimentaire.

3.3. Les objectifs du projet.

Un projet stratégique est une «*vision volontariste du futur* » qui se traduit par un «*choix cohérent d'objectifs et de moyens*».

L'objectif général du projet est de formuler les grands choix prioritaires pour assurer un développement durable des filières agro-alimentaires, tout en préservant les ressources naturelles renouvelables et en protégeant l'environnement. Ces choix, établis pour les 10 prochaines années, constitueront des «*axes stratégiques*» qui seront concrétisés par un repérage des acteurs, des projets chiffrés et par un calendrier. L'implantation d'industries de transformation performantes et compétitives requiert une stratégie qui dépasse le secteur des industries alimentaires proprement dit pour s'intéresser à l'ensemble du système agro-alimentaire et à la maîtrise des connaissances scientifiques indispensables à son bon fonctionnement.

Il s'agit d'abord de permettre le développement des productions agricoles primaires et d'améliorer leur qualité afin d'assurer la sécurité des approvisionnements des entreprises. Il faudrait aussi intégrer au sein du secteur agro-industriel les progrès scientifiques et des technologies modernes adaptées aux normes internationales. Il est également indispensable d'investir dans la phase de commercialisation qui représente de plus en plus un facteur essentiel de la position concurrentielle des entreprises. Tout cela suppose l'apport et la diffusion de connaissances et de savoir-faire appropriés. L'expérience accumulée dans différentes régions à travers le monde a montré le rôle déterminant de l'information et des savoirs dans la construction d'un *avantage compétitif*.

C'est ainsi que la démarche stratégique proposée vise la construction d'un pôle de *compétence agro-alimentaire* à travers trois axes majeurs: la mobilisation des ressources nationales autour de réseaux spécialisés, l'organisation des relations entre ces réseaux et les entreprises, la recherche de nouvelles formes de partenariats internationaux qui autorisent de réels transferts des savoirs et leur démultiplication locale.

Une telle démarche permet de mettre à profit les complémentarités intersectorielles, de créer des synergies (notamment entre les fonctions d'information, de formation, d'études et de recherche et de mise en relation) et de favoriser ainsi l'accumulation des savoirs, des expériences et leur valorisation. Il s'agira donc à travers une démarche participative, d'identifier plus précisément les différents acteurs impliqués, de conforter les perspectives et les projets de ces acteurs pour bâtir une vision stratégique pertinente pour la région considérée.

3.4. La démarche méthodologique.

Le fondement de la méthode réside dans sa démarche à la fois *prospective*, *participative* et *opérationnelle*. Il s'agit d'éclairer les responsables en construisant les scénarios des «*futurs probables*» du secteur des industries agro-alimentaires, à un horizon de 10 ans, en prenant en compte ses relations avec l'agriculture et la demande alimentaire. Cette analyse examine l'environnement du secteur à trois niveaux: régional, national et international. Ensuite, compte tenu des perspectives décelées, il s'agira d'élaborer un diagnostic des forces et des faiblesses des institutions concernées par le projet.

Enfin, une large confrontation devra faire émerger les points de vue des différents acteurs impliqués dans la construction de la technopole agro-alimentaire, les priorités stratégiques et les projets porteurs. La conduite participative de la construction d'un tel projet est une condition essentielle de réussite; la démarche privilégiée doit être «*ascendante*» et non pas «*descendante*». L'élaboration du projet ne peut être le fait d'un petit groupe d'experts, coupé des acteurs publics et privés. C'est pourquoi, nous suggérons la mise en place de groupes de travail et d'un comité de pilotage ainsi que

formations initiales, des travaux de recherche de longue durée par exemple), soit à une équipe composée au sein du pôle avec l'accord des partenaires.

Un pôle est donc un réseau qui réunit des compétence relevant de plusieurs organisations, des institutions universitaires et des entreprises qui conservent leur totale autonomie, mais qui peuvent désormais entreprendre ensemble des activités qu'elles n'auraient pas eu les capacités de réaliser seuls.

**LE P.A.S. ALGERIEN : CONDUITE ET QUELQUES EFFETS
SOCIO-ECONOMIQUES**

*Par : Maatouk BELATTAF
Maître de conférences
ISE – C.U. Béjaïa*

Introduction

L'Algérie, à l'instar des autres pays de l'Est et de nombreux pays sous-développés, a engagé depuis 1993/94 des réformes structurelles profondes, en vue d'asseoir les mécanismes de fonctionnement de l'économie de marché et de dépasser la crise multiforme qui sévit depuis près d'une décennie. Ces réformes qui introduisent des changements systémiques vont aboutir à la stabilisation macro-économique et à la relance de l'économie. La crise qui a débuté en 1986 s'est développée et approfondie pour atteindre ses aspects politique et social pendant les années 90. Le débat économique (et politique) et la nature de la crise ont été restreints, depuis 1991, à la seule contrainte financière, à savoir le manque de devises. Les gouvernements successifs ont réagi, chacun selon ses capacités et sa vision, pour tenter diverses solutions qui se résument aux options suivantes :

- Reprofilage et refinancement de la dette (1991)
- « Vente » de Hassi Messaoud (1992)
- Economie de guerre (1993)
- Rééchelonnement de la dette (1994)

C'est l'idée de ce dernier qui est finalement acceptée pour le considérer comme une éventualité de règlement de la crise économique algérienne. Dès lors, les discussions et négociations préliminaires, ont été entreprises avec les institutions internationales (FMI, BM), les gouvernements des pays créanciers et le Club de Paris, engendrant les accords suivants :

- Une année d'observation de l'économie algérienne (accord Stand By),
- La restructuration/rééchelonnement de la dette algérienne,
- L'application d'un programme d'ajustement structurel (PAS) de 3 ans, à l'économie nationale.

Eu égard à un environnement répulsif et hostile, aux conditions et contraintes politiques, sociales et économiques difficiles, les résultats du PAS sont différemment perçus :

- Une satisfaction pour les institutions internationales et les acteurs du pouvoirs (en rapport avec le respect des conditionalités).
- Une déception et un mécontentement « généralisé » pour la population qui a payé un lourd tribut : baisse du niveau de vie, chômage croissant, élimination des subventions aux produits de base, sans compensation aux plus démunis, faible croissance des salaires,

Dans ce qui suivra, nous essaierons de présenter et d'analyser le processus de transition mené en Algérie, depuis avril 1994 à avril 1998, à travers les points suivants :

1. Le PAS : ce qui est prévu et fait

- *La configuration du nouveau cadre socio-économique*
- *La gestion de la dette*
- *La restructuration/privatisation des EPE*
- *La politique sociale*

2. Les effets socio-économiques : ce qui s'est produit

- *Le chômage*
- *L'inflation*
- *La lente marche du secteur bancaire et financier*
- *Le commerce extérieur : libéralisation, épanouissement et dérive*
- *La promotion des exportations hors hydrocarbures*

3. Perspectives d'avenir

- *La politique sociale*

- *La relance de l'économie*
- *La libéralisation du commerce extérieur : la dérive*
- *La promotion des exportations.*

1- Le PAS : ce qui est prévu et fait

Depuis plus de 3 ans, et hormis la situation sécuritaire et l'instabilité politico-administrative des institutions étatiques, les gouvernements qui se sont succédés ont très peu avancé dans les réformes, en comparaison à ce qui s'est réalisé dans la plupart des pays de l'Est, pour un même laps de temps. Le point de départ du pays était particulièrement fragile et parsemé de multitudes de difficultés et de contraintes économiques et sociales. En effet, les décideurs qui se caractérisent par l'absence de l'innovation ont mené le processus de transformations de manière dirigiste et administrative, trouvant ainsi un grand mal à redresser et à redynamiser l'économie du pays. Comme la mise en place des mécanismes de fonctionnement et de régulation de l'économie de marché s'effectue très lentement, l'action gouvernementale est limitée au seul respect des conditionalités qui ont découlé des accords avec le FMI, à travers le PAS. On assiste à des conséquences sociales insupportables, à la déstructuration des entreprises, à l'élargissement de l'économie parallèle et du commerce des rentes illégales et dominantes. De ce fait, la transition est réduite à la gestion des différentes contraintes engendrées par le P.A.S.

1.1-La configuration du nouveau cadre socio-économique

Les réformes économiques engagées, pour assurer le passage à l'économie de marché, apparaissent généralement à travers un programme triennal d'ajustement, afin d'introduire des transformations systémiques profondes. Ces mutations qui ressortent des accords conclus avec le FMI et qui prônent la stabilisation et la relance économique, se résument au respect par le gouvernement algérien des conditionalités qui en découlent, à savoir :

- La libéralisation des prix
- La dévaluation de la monnaie et le contrôle de la croissance des salaires
- La libéralisation du commerce extérieur
- La restructuration des entreprises publiques et leur éventuelle privatisation afin d'accroître la concurrence
- La réduction du déficit budgétaire, donc des dépenses publiques
- La réduction jusqu'à élimination des subventions de l'Etat aux entreprises publiques et des biens et services de large consommation
- La réforme des systèmes fiscal, douanier, commercial, des institutions bancaires et financières ainsi que l'instauration de la convertibilité interne du dinar, et enfin,
- La mise en place d'un cadre juridique conforme et de tout l'arsenal apparenté, afin de permettre l'introduction des mécanismes de fonctionnement et de régulation de l'économie de marché.

C'est en cela que consiste la configuration du nouveau cadre socio-économique global prôné.

1.2- La gestion de la dette

De nombreuses négociations entre les différents gouvernements algériens et les institutions internationales et les gouvernements occidentaux des pays créanciers ont été entreprises depuis 1991, puis mises en veilleuse et ensuite devenues effectives et réalisées à partir de 1994. Elles ont porté sur le problème de la dette et sur le programme de transition à appliquer (le P.A.S).

L'accord Stand By qui consiste en une année d'observation de l'économie algérienne, d'avril 1994 à mars 1995, quant à ses réformes engagées pour une stabilisation macro-économique globale, a permis le rééchelonnement de 5,2 milliards de \$ de la dette publique, dont le remboursement est étalé sur 15 ans (soit l'an 2009). L'accord de facilité de financement élargie (FFE), en mai 1995, a permis à l'Algérie de bénéficier d'un crédit de 1,79 milliards de \$ pour soutenir les réformes économiques structurelles à moyen terme. Le rééchelonnement est une opération qui consiste à reporter la dette et permettre d'obtenir un répit dans les remboursements pour adapter notre économie à la génération de ressources propres pour faire face aux besoins économiques futurs du pays et aux échéances différées.

Dans une seconde phase, découlant aussi bien des négociations antérieures que des principes sur lesquels repose le Club de Paris, à savoir des accords bilatéraux avec chaque pays créancier, ont abouti à un second rééchelonnement, en juillet 1995, portant sur un montant de 7,5 mds de \$ de la dette publique. Le pari à tenir, pendant ce programme triennal du gouvernement algérien est d'assurer un taux de croissance soutenu (donc de relance), réduire le chômage et l'inflation, diminuer les déficits budgétaires et surtout dégager des excédents à partir de 1996/7. Le réaménagement couvre les paiements dus de juin 1995 à mai 1998, soit la période du PAS, conclu avec le FMI. Les remboursements du principal de la dette sont étalés sur 15 ans, payables progressivement. Lors de l'accord du deuxième rééchelonnement, 16 pays du Club de Paris sont concernés (Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Etat Unis, Finlande, France, Hollande, Italie, Japon, Norvège, Portugal, Suède, et Suisse).

La Banque d'Algérie a clos une série de 17 accords bilatéraux, prévus par le Club de Paris dont les négociations se sont déroulées de septembre 95 à juillet 96, sur un montant de 7 mds de \$. Elle a également obtenu du Club de Londres le rééchelonnement de 2,2 mds de \$ de la dette privée. Le tableau suivant donne des indications sur l'évolution de la dette (en milliards de \$)

Tab. 1 : Evolution de la dette extérieure algérienne

Type de dette	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Dette à moyen et long terme	26.39	26.64	25.86	25.02	28.85	31,0	--	--	--	--
Dette à court terme	1.79	1.23	0.792	0.7	0.63	0,7	--	--	--	--
Total	28,38	27,87	26,68	25,72	28,9	31,7	32,9	33,8	33,2	31,8

Source : La Banque d'Algérie (estimations, en décembre 1996).

La récession économique de certaines branches et les difficultés d'investissement et de relance de l'économie présagent déjà d'un possible troisième rééchelonnement de la dette extérieure avant l'échéance du PAS, en mai 1998, malgré les assurances du gouverneur de la Banque d'Algérie. Toutefois, la manne financière disponible engendrée par les différents accords de rééchelonnement n'a pas encore remis sur rails la sphère de production de bien et services pour générer la croissance, donc la richesse. Les entreprises publiques économiques (EPE) qui sont plus concernées par le processus de réformes structurelles profondes tardent à se mettre au diapason des exigences du marché.

L'accord Stand By qui consiste en une année d'observation de l'économie algérienne, d'avril 1994 à mars 1995, quant à ses réformes engagées pour une stabilisation macro-économique globale, a permis le rééchelonnement de 5,2 milliards de \$ de la dette publique, dont le remboursement est étalé sur 15 ans (soit l'an 2009). L'accord de facilité de financement élargie (FFE), en mai 1995, a permis à l'Algérie de bénéficier d'un crédit de 1,79 milliards de \$ pour soutenir les réformes économiques structurelles à moyen terme. Le rééchelonnement est une opération qui consiste à reporter la dette et permettre d'obtenir un répit dans les remboursements pour adapter notre économie à la génération de ressources propres pour faire face aux besoins économiques futurs du pays et aux échéances différées.

Dans une seconde phase, découlant aussi bien des négociations antérieures que des principes sur lesquels repose le Club de Paris, à savoir des accords bilatéraux avec chaque pays créancier, ont abouti à un second rééchelonnement, en juillet 1995, portant sur un montant de 7,5 mds de \$ de la dette publique. Le pari à tenir, pendant ce programme triennal du gouvernement algérien est d'assurer un taux de croissance soutenu (donc de relance), réduire le chômage et l'inflation, diminuer les déficits budgétaires et surtout dégager des excédents à partir de 1996/7. Le réaménagement couvre les paiements dus de juin 1995 à mai 1998, soit la période du PAS, conclu avec le FMI. Les remboursements du principal de la dette sont étalés sur 15 ans, payables progressivement. Lors de l'accord du deuxième rééchelonnement, 16 pays du Club de Paris sont concernés (Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Etat Unis, Finlande, France, Hollande, Italie, Japon, Norvège, Portugal, Suède, et Suisse).

La Banque d'Algérie a clos une série de 17 accords bilatéraux, prévus par le Club de Paris dont les négociations se sont déroulées de septembre 95 à juillet 96, sur un montant de 7 mds de \$. Elle a également obtenu du Club de Londres le rééchelonnement de 2,2 mds de \$ de la dette privée. Le tableau suivant donne des indications sur l'évolution de la dette (en milliards de \$)

Tab. 1 : Evolution de la dette extérieure algérienne

Type de dette	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Dette à moyen et long terme	26.39	26.64	25.86	25.02	28.85	31,0	--	--	--	--
Dette à court terme	1.79	1.23	0.792	0.7	0.63	0,7	--	--	--	--
Total	28,38	27,87	26,68	25,72	28,9	31,7	32,9	33,8	33,2	31,8

Source : La Banque d'Algérie (estimations, en décembre 1996).

La récession économique de certaines branches et les difficultés d'investissement et de relance de l'économie présagent déjà d'un possible troisième rééchelonnement de la dette extérieure avant l'échéance du PAS, en mai 1998, malgré les assurances du gouverneur de la Banque d'Algérie. Toutefois, la manne financière disponible engendrée par les différents accords de rééchelonnement n'a pas encore remis sur rails la sphère de production de bien et services pour générer la croissance, donc la richesse. Les entreprises publiques économiques (EPE) qui sont plus concernées par le processus de réformes structurelles profondes tardent à se mettre au diapason des exigences du marché.

1.3- La restructuration/privatisation des EPE

Le véritable processus de restructuration profonde de l'économie algérienne, notamment des entreprises publiques, est entamé depuis la fin de l'année 1993 par les gouvernements successifs. La restructuration vise l'efficacité financière des EPE et la réorganisation en profondeur de leurs structures. En effet, après un redressement interne et la redistribution des facteurs de production et des missions, les EPE seront ensuite privatisées. Le schéma directeur de la restructuration, contenu dans la circulaire du MRIP en 1995 (aujourd'hui Ministère de l'industrie et de la Restructuration) fait ressortir des éléments suivants :

1- Objectifs de la restructuration :

- Rendre l'outil de production maîtrisable technologiquement.
- Créer la concurrence.
- Faciliter le processus de privatisation partielle ou totale.

2- Démarche et actions principales :

- Simplification de la configuration de l'EPE.
- Recentrage sur son métier de base (activité de base).
- Eclatement de l'EPE en unités de production spécialisées.
- Filialisation des usines et des activités homogènes.

3- Segmentation de l'EPE et classification des unités :

- Essaimage des activités secondaires.
- Unités rentables...à privatiser partiellement.
- Unités non rentables...à redresser ou à fermer.
- Capacités excédentaires...à reconvertir.
- Structures complémentaires (étude/formation,...) à transformer en espaces intermédiaires.
- Bâtiments industriels, bureaux, inutilisés, destinés à la promotion immobilière industrielle.

Le retard que connaît la restructuration industrielle compromet la chance de la relance économique. En 1995, la structure de la PIB se présente comme suit : Hydrocarbures, 27% ; Industrielle, Commerce et services, 26,6% ; BTP, 11,3% et Agriculture, 11,4 % Quant au poids des EPE dans le secteur industrielle, il est de 70% dans la production ; 76,6% dans l'emploi et 90% dans le stock de capital. De plus, à par les hydrocarbures et l'agriculture, l'industrie a connu une croissance négative depuis 1995.

Malgré l'absorption de plus 700 milliards de dinars dans leurs plans de redressement interne depuis 1991 et les 100 milliards da, les EPE demeurent toujours dans leur déséquilibre structurelle, sans parvenir à percer sur les marchés internationaux, ni à réaliser de résultats physiques et financiers positifs. Pourtant deux textes (l'ordonnance sur la privatisation d'août 1995 et sur la gestion des capitaux marchands de l'Etat, oct.1995) semblent réaménager le cadre institutionnel des EPE pour une restructuration et une réorganisation, afin d'éclairer une véritable politique industrielle, en vue d'une croissance économique global. Ils constituent en principe des outils importants pour dynamiser le secteur public par l'attrait des capitaux privés nationaux et surtout étrangers.

L'investissement directe étranger est très attendu à cet égard par l'apport de technologie et de capacité de l'exportation. En dehors de la situation sécuritaire qui semble s'améliorer, l'Algérie peut faire prévaloir ses diverses ressources naturelles et la disponibilité de l'énergie et de la main d'œuvre. En outre, la mise en place du futur marché de capitaux est précédée de la Bourse de valeur d'Alger (1990) et de la

commission d'organisation et de surveillance des opérations boursières (la COSOB en 1995), de même que la gestion des capitaux de l'Etat sera confiée à 11 holdings, regroupant un ensemble déterminé d'entreprises aux activités homogènes, selon le schéma de restructuration. Pour le moment, la démarche centralisée et administrative du processus explique en partie le retard de la réorganisation et de la relance effective de la croissance économique

Cependant, les EPE qui se caractérisent par un marasme total (dette, découverts bancaires, sureffectifs, difficultés d'approvisionnement et de commercialisation,...) sont contraintes, dans la première phase de restructuration, de procéder à un plan de redressement économique interne, tel que prévu par la loi, afin de fonctionner comme de véritables entreprises rentables et productives de richesses et de bien et services. Malgré les sommes colossales qu'elles ont absorbées en 6 ans, pour les opérations d'assainissement de leur situation, dans le cadre de leur réorganisation/restructuration, elles demeurent toujours à leur niveau de départ gouffres financiers et inefficaces. Quant au processus de privatisation, son lancement remonte à 1994 dans la loi complémentaire de finances, puis concrétisé dans la loi sur la privatisation, en août 1995, et enfin, relayée par la loi de 1997 pour pallier aux inconvénients et inadaptations contenus dans celle de 1995, il est marqué par une lenteur et un retard. En outre, il faut souligner le manque d'informations exactes sur la privatisation et la concordance des chiffres lancés par les services du chef du gouvernement et les autres ministères des différentes branches d'activité économique. De là, se pose avec acuité la question de l'information et des statistiques en Algérie, outils de travail indispensables aux activités économiques et sociales.

Jusqu'à octobre 1996, seules 26 opérations de privatisation ont été réalisées, dont 7 cessions d'actifs des EPE ont fait rentrer plus de 1 milliard de dinars au trésor public, sur un premier lot de 178 entreprises nationales ou locales. Ce résultat est maigre, voire même insignifiant, à l'égard du potentiel existant. Dans le secteur du tourisme, 2 hôtels sur 13 ont trouvé acquéreurs, et le reste dans la distribution, le commerce et les industries diverses. Parmi les nombreuses raisons pouvant expliquer la lenteur et le blocage du processus de privatisation, on peut mentionner :

- Le maintien des 51 % de l'Etat dans le capital des entreprises privatisables.
- L'absence de liberté de disposer de leurs titres pour les souscripteurs et les bénéficiaires d'attribution gratuites.
- La question foncière.
- Le maintien au complet de l'effectifs des unités vendues pour une durée de 5 ans.
- L'absence de mesures incitatives en faveur des investissements étrangers, et
- Le retard de fonctionnement opérationnel de la Bourse d'Alger qui remonte à 1990.

De ce fait le retard enregistré dans la conduite du processus de transformation de propriété des EPE, explique également celui de la bourse d'Algérie. Aussi cette situation a-t-elle relancé sur des bases nouvelles, le dossier de la privatisation en procédant à la révision des principes fondamentaux ci-dessus mentionnés. C'est ce qui est à la base de l'installation récente du "Conseil de la privatisation", prévu déjà par l'ordonnance sur la privatisation d'août 1995.

La révision de certaines modalités et conditions de privatisation et la nécessité de l'implication des banques, constituent entre autres des missions du conseil. Ainsi, il s'ajoute aux autres structures : Ministère de la Restructuration et de l'industrie (MIR), le Conseil National des Participations de l'Etat (CNPE), la Commission d'évaluation des

actifs. Il est à craindre que le foisonnement de structures chargées de la restructuration et de la privatisation, ferait compliquer davantage le processus. En effet, la nouvelle loi, en plus de la privatisation qu'elle va intégrer et des aménagements relatifs aux paiements des repreneurs, consacre le retour à l'opacité de la gestion et la réduction de la transparence et du contrôle dans les opérations de privatisation (sous prétexte d'accélération) où seul le trésor bénéficie de la réaffectation des ressources acquises

Pour l'heure, un second lot d'entreprises sera lancé prochainement à la privatisation, selon le responsable du CNPE, pour s'ajouter aux 178 qui attendent encore des acquéreurs. Un séminaire, animé par les experts de la Banque Mondiale les 13 et 14 octobre 1996, vient à point nommé pour proposer l'accélération de la privatisation de quelques 1350 EPE, où "l'actionnariat de masse" est fortement préconisé pour apaiser la forte tension sociale qui a gagné les travailleurs. Un conseil nationale de privatisation (CNP) est créé pour prendre en charge le processus. Cependant, encore faut-il savoir si ces derniers sont en possession de moyens pour y accéder à l'achat des actions, quand on sait que l'épargne intérieure ne dépasse pas les 20 % de la valeur des entreprises privatisables ? Enfin, le dossier «privatisation» comporte un certain nombre de principes qui incombent à l'Etat :

- La transparence dans le processus et l'évaluation
- Son désengagement de la sphère de production, sauf pour les secteurs stratégiques
- Le renflouement des caisses de l'Etat
- La réduction des déficits budgétaires
- La prise en charge de certains effets sociaux générés et engendrés par la restructuration profonde, en mettant sur pied un dispositif de protection sociale, filet social, emploi-jeunes, caisse de chômage.

Les secteurs de distribution (Galeries Algériennes et Aswaks) et du bâtiment ont les plus concernés, durant 1997 voire même en 1998, par la vague des liquidations d'entreprises.

1.4-La politique sociale

La libéralisation des prix, la réduction des subventions, la restructuration,... engendrent des coûts sociaux importants : inflation, chômage, dégradation du niveau de vie. Dès lors, tous les effets négatifs du P.A.S obligent l'Etat à intervenir pour aider et protéger les couches sociales les plus vulnérables, par la mise en place d'un système de protection sociale : le filet social et la caisse de chômage. Ce dernier consiste à démarginaliser les nécessiteux, leur permettre d'intégrer plus tard l'activité économique, octroyer une indemnité pour un travail d'intérêt général et une allocation-chômage aux travailleurs sans emploi.

En attendant la reprise économique par l'injection de nouveaux investissements, créateurs d'emplois, le gouvernement ne trouve pas mieux que d'opérer des ponctions sur les salaires déjà maigres, en signe de « solidarité nationale ». L'opération a tellement bien marché et facile à faire (retenue à la source) qu'elle aurait été reconduite pour l'année 1997, alors que des « gisements fiscaux et commerciaux » inexplorés et intarissables, pouvant renflouer la trésor public, ne semble pas encore intéresser les décideurs, tel que les taxes et les droits de douane, la fraude et l'évasion fiscale, l'impôt sur les fortunes et autres timbres fiscaux. Le bilan présenté par le ministère du travail et de la protection sociale fait ressortir les données suivantes, en décembre 1995.

Tab. 2 : Indemnités du filet social

Type	Par mois /personne	Bénéficiaires
Allocation forfaitaire de solidarité (AFS)	900 da	382 000 personne du 3 ^e âge
	120 da	385 personne à charge
	2100 da	70 800 personne handicapées
Activité d'intérêt général	2500 da	492 000 personne ayant travaillé

Les prévisions pour le filet social en 1996 ont dépassé le montant de 1995. Toutefois, un relèvement en faveur des handicapés et des activités d'intérêt général s'est effectué récemment, pendant le second semestre de 1996. Aussi faut-il souligner que la révision permanente de l'effectif des bénéficiaires, qui est souvent croissant. Le programme d'ajustement structurel appliqué est arrivé à terme en avril 1998, ce qui veut dire, la fin de toutes les « facilités » accordées à l'exécutif algérien par les institutions internationales et les gouvernements des pays créanciers. Il y a lieu, cependant, de dresser un bilan partiel, de cette période.

Ce qui est prévu et fait du PAS est que son application a abouti aux objectifs fixés, relevant des conditionalités telles que :

- Création d'un environnement favorable à une croissance économique et créatrice d'emplois.
- Stabilisation des agrégats macro-économiques et financiers et baisse du taux d'inflation pour atteindre et le maintenir à un chiffre, similaire à celui des partenaires algériens.
- Assainissement de la balance des paiements afin de dégager des excédents financiers.
- Allègement de la dette et de son service, par le processus du rééchelonnement.
- Aide et soutien aux catégories sociales les plus nécessiteuses, à travers le filet social.

2- Les effets socio-économiques : ce qui s'est produit

Dans ce point relatif aux effets socio-économiques, nous allons nous limiter à traiter du chômage, l'inflation, du secteur monétaire et bancaire, du commerce extérieur et de la promotion des exportations hors hydrocarbures, tous contribuent ou expliquent le problème de relance économique.

2.1-Le chômage

Le chômage qui très sensible socialement et déguisé a commencé à apparaître depuis 1986 et à prendre des proportions inquiétantes à partir du processus de restructuration profonde de l'économie. Aussi faut-il souligner que l'apparition et la croissance du chômage constituent l'inévitable prix à payer pour passer d'une économie de pénuries et en crise à une économie de marché. Plusieurs causes peuvent être mises en évidence :

1. La compression des effectifs due à la réorganisation / restructuration des entreprises, à travers les plans de redressement interne. D'autant plus que la période précédente se caractérise par un emploi excessif et injustifié économiquement (sinon socialement ! ?)

2. La libération du commerce extérieur et la baisse de la demande pour les produits des entreprises publiques, à cause de la médiocrité de leur qualité et la non compétitivité de leurs prix (coûts de production importants)
3. Les exigences d'une formation/emploi adéquate en fonction du marché va entraîner un recyclage, une reconversion, un perfectionnement, donc un chômage partiel et/ou temporel.

En l'absence de statistiques officielles fiables sur la structure (par âge, sexe, région et niveau de qualification) du chômage en Algérie, on a eu recours aux différentes sources (ONS, CNP, Premier Ministère, CNES) qui avancent qu'en moyenne le chômage a évolué comme suit : 20 % en 1989, 24,5 % en 1994, 29 % en 1997 et atteindra les 28,3 % en l'an 2000 (selon l'avant-projet de la stratégie nationale de développement économique et social du CNES, in JORA n°9 du 22/02/98). Autrement dit en volume il passera de 1 million et demi à près de 3 millions de chômeurs de 1989 à 1998.

Ce qui est frappant, c'est l'ampleur du taux de chômage, notamment chez les jeunes, qui est paradoxal et incompatible pour un pays en développement, comme l'Algérie, ou la remise sur rails de l'économie et des investissements provoquerait une quête de main d'œuvre. Néanmoins, le problème de qualification et de formation permanente doit constituer la préoccupation première de toute tentative de réduction du chômage qui semble devenir un phénomène endémique. Le processus de restructuration a engendré de nombreuses dissolutions et liquidations d'unités publiques, notamment celles relevant des collectivités locales ainsi que des compressions d'effectifs de travailleurs que nous exposerons ci-après.

Tab. 3: Evolution des compressions d'effectifs

Année	Nombre d'employeurs	Effectif total	Allocation chômage	Retraite anticipée	Total
1994	20	20 908	1 146	1 017	2 163
1995	300	236 300	34 802	46 615
1996	162	100 498	12 045	19 730
1997	503	162 175	80 702	95 775
Total	985*	519 881	128 696	128 567	164 283

Source : Etabli à partir des données de La Tribune du 16/03/98

(*) : Entreprises locales (633), EPE (268) et entreprises privées (85)

2.2-L'inflation

La libéralisation des prix à partir de 1989, la réduction graduelle du soutien des prix par l'Etat pour les biens et services de base ainsi que la dévaluation/dépréciation du dinar en 1991 et 1994 avaient fortement engendré l'inflation. Le tableau suivant rend compte de l'évolution des prix et des revenus de 1989 à 1996 (exprimés en %).

Tab. 4 : Evolution des prix et des revenus

Années	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Croissance du revenu	--	15	29,5	36,2	27,2	27,4	19,3	--
Croissance des prix	18,3	23,8	33,2	26,5	19,4	31,5	28	20*

Source : La Tribune du 12/02/96. (*) Estimations de l'ONS & du Gouvernement.

Durant la période 1989/93, la catégorie « cadres et maîtrise » est la plus touchée, où son pouvoir d'achat a baissé régulièrement, ensuite c'est l'ensemble des catégories de salariés qui va vivre la dégradation de leur pouvoir d'achat. Les éléments précédents constituent les diverses mesures relatives à la politique de stabilisation des équilibres macro-économiques qui tardent à s'achever. Parmi les nombreuses conséquences qui en découlent, on peut citer :

1. La poursuite de la dévaluation du dinar, par glissement.
2. Le freinage et le contrôle de la croissance des salaires.
3. Le maintien du niveau élevé des taux d'intérêt, malgré leur réduction récente pour inciter les investisseurs et les épargnants.
4. La poursuite du rééquilibrage du budget, par la réduction de son déficit.
5. L'environnement juridique et réglementaire en vigueur (douanes, fiscalité, prix, tarifs) et la courte durée de récupération du capital investi favorisent beaucoup plus les activités de commerce et de spéculation que de production.

De ce fait, il est difficile de rêver ni même de songer à une quelconque reprise et relance économiques, quand on sait que les « performances » de notre économie relèvent encore des hydrocarbures et du niveau de leur prix (qui chuté le premier semestre de 98) et des caprices et aléas climatiques de notre agriculture. D'ailleurs, à entendre le discours officiel sur le bilan, on aurait l'impression que cela concerne un autre pays. A quoi sert d'exhiber la richesse d'une nation, en brandissant des excédents commerciaux et surtout des réserves de change qui se chiffrent à plus de 8 milliards de \$, en novembre 1997 pendant que des millions de personnes souffrent le martyr et vivent le calvaire au quotidien, de l'austérité drastique et de la baisse continue de leur pouvoir d'achat ?

2.3-La lente restructuration du secteur bancaire et financier

A l'instar des autres secteurs de l'économie, le secteur bancaire accuse un retard dans son assainissement et sa restructuration, afin de constituer comme sous d'autres cieux le moteur de l'économie. La loi sur la monnaie et le crédit (1990) a permis de rompre avec l'ancien système de gestion administrative de l'économie, par l'utilisation abusive du financement monétaire, l'accès facile des EPE et de l'Etat au crédit, le réescompte facile des créances détenues par les banques. C'est à partir d'elles que se tissent d'autres lois sur le commerce extérieur, la fiscalité, le code du commerce et le code des investissements.

Une autre autorité monétaire distincte des organes exécutifs de l'Etat est mise en place pour définir la politique monétaire : c'est le conseil de la monnaie et du crédit (CMC), dépendant directement de la Banque d'Algérie. La loi sur la monnaie et le crédit fait de la Banque Centrale l'institution par laquelle 2 organes autonomes clés régulent et définissent les politiques monétaires et financières : le CMC et la commission bancaire. La Banque d'Algérie qui est investie dans ses missions contrôlera l'offre centrale de la monnaie afin de juguler l'inflation et l'érosion du dinar et surtout d'obliger les banques à collecter et mobiliser des ressources de l'épargne pour mettre à disposition des agents économiques au moyen des instruments suivants :

- Le plafonnement du réescompte et les restriction des effets réescomptés
- Le plafonnement du découvert
- Le relèvement des taux d'intérêt, d'escompte et de découvert, et
- La mise en place d'un marché monétaire.

La structure actuelle du secteur bancaire et financier algérien est la suivante :

1. *La BCA*
2. *Les autres institutions financières*

- 5 banques primaires (commerciales) : BNA, BEA, CPA, BDL, BADR
 - La BAD, qui s'occupe de certains crédits extérieurs pour le compte de l'Etat et participe à l'assainissement financier des EPE.
 - La CNEP, devenue banque de l'habitat.
 - Les CCP
3. *Les banques privées, mixtes ou étrangères*
- El Baraka (BADR – El Baraka séoudienne, depuis 1990).
 - Bamic (algéro-libyenne, depuis 1988).
 - Union-Bank (banque privée d'affaires, depuis 1995)
 - FINALPEP (société d'investissement)
 - Représentations de banques étrangères (City Bank, Crédit Lyonnais, BNP, Société Générale)
4. *Les autres institutions financières non bancaires*
- L'ensemble des compagnies d'assurance : SAA, CAAR, CAAT, CCR
5. *La bourse d'Alger*
- Elle vient renforcer le marché financier, depuis janvier 1998, et s'occupe des opérations boursières, vente et achat de valeurs mobilières, où sont cotées la BNA, la SONATRACH et la CAAR, comme premières sociétés par actions.
 - D'autres instruments touchant à la réglementation des activités des OPCVM, SICAV et FCP, crédit-bail et la fiscalité qui les concerne, seront également mis en place.

En guise de conclusion partielle, nous pouvons retenir les éléments suivants :

1. La structure des institutions financières algériennes se caractérisent par une certaine simplification et centralisation par rapport à celle des pays développés et aux exigences de l'économie de marché.
2. La loi bancaire de 1988 a permis aux banques commerciales d'être plus à l'aise dans le choix de leur clientèle, l'autonomie, l'introduction des règles de commercialité et leurs rapports avec la BCA et les entreprises.
3. Le nombre limité de banques en Algérie, traduisant la nature monopoliste du système bancaire (étatique), se présente comme un obstacle et un frein à la concurrence et à la compétition internationales que la politique économique et l'OMC cherchent à instaurer.
4. Les institutions financières et bancaires algériennes ont encore un long chemin à faire dans le processus de restructuration du système pour devenir de *vraies banques*.

2.4-Le commerce extérieur : libéralisation, épanouissement et dérive

Le commerce extérieur constitue le domaine où la restructuration est plus avancée et concrétisée. Après sa libéralisation partielle et réglementée, en 1990 (accès aux détenteurs de compte - devises, grossistes et concessionnaires agréés par la chambre nationale du commerce (CMC) et son extension à partir de 1991, pour connaître de nouveau une phase de réduction et de nombreuses barrières administratives, et enfin vivre une percée sans précédent, suite à une libéralisation totale à partir de janvier 1995.

L'ouverture de l'activité d'importation au secteur privé a marqué son accélération et survient après une dévaluation de 50% en 1994. Si cette dernière a permis de baisser le taux de change parallèle et réduire le différentiel, elle n'a pas pu déclencher une augmentation des exportations hors hydrocarbures. De plus et auparavant, les importations du secteur privé étaient d'abord motivées par la spéculation, du fait de l'existence de ce différentiel. De là, apparaît la nécessité d'une

politique active et conséquente du taux de change et d'un alignement du système productif national au marché mondial. L'explosion du commerce extérieur et le foisonnement « d'import-export », (plus précisément d'importation seulement), en plus de la libéralisation officielle, peut s'expliquer par :

- L'importance du marché intérieur.
- La demande accrue pour les biens de consommation, d'équipements et intermédiaires.
- La spéculation, du fait de l'existence encore de 2 taux de change : officiel où 1 FF = 10 DA, et parallèle, 1 FF = 14 DA, en moyenne, (expression parfaite du déséquilibre macro-économique).
- La présence de lignes de crédits.
- Le manque de contrôle rigoureux au niveau des douanes, par manque de moyens humains et techniques, voire par complicité.
- L'absence, la non performance et la non compétitivité de la production nationale.

Pour l'heure, les détenteurs de capitaux sont beaucoup plus attirés par l'activité commerciale (importations) que par l'activité de production, puisqu'elle permet la récupération facile et rapide de l'argent investi, que de s'engager dans les tribulations multiples et le labyrinthe administratif du processus de production. Le tableau suivant résume les actes enregistrés par le CNRC, fin 1994 (en %) :

Tab. 5 : Structure des actes enregistrés par le CNRC

	Détail	Distribution	Services	Production	Total
Immatriculation	49,7	25,4	12,3	12,6	79 000
Modification	42,8	35,5	8,5	12,2	36 400
Radiation	54,2	11,9	20	13,9	21 100

Source : CNRC

Les intervenants dans l'importation de principaux à la fin de 1995 se présentent comme suit :

Tab. 6 : Structure du commerce extérieur

Désignation du produit	opérateur privé	opérateur public	Montant global en millions de \$
Produits alimentaires	338	30	2296
Médicaments	115	65	507
Mat. De construction	120	24	649
Semences	49	12	396
Produits phyto-sanitaires	80	27	17
Total	702	158	3 865

Source : D.G. des douanes

Le commerce extérieur, de 1994 à 98, a connu l'évolution suivante (en milliards de \$) :

Tab. 7 : Evolution du commerce extérieur

Année	Exportation	Importations	Solde
1994*	8,501	9,365	- 0,864
1995*	10,240	10,761	- 0,522
1996	12,421	8,913	3,508
1997	13,49	--	5,79
1998 (prévisions)	14,49	--	--

Source : D.E.H., El Watan du 29/03/93, DGD et revue Mutations 1995

Quant à la structure, il y a une forte domination des hydrocarbures (95%) et le reste est partagé entre :

- les produits agricoles (dattes, vin, pêche et autres)
- les produits sidérurgiques (fer, fonte, acier)
- les produits chimiques organiques et non organiques
- les autres produits industriels et services

Par contre, dans les importations nous retrouvons la prédominance :

- des produits alimentaires
- les produits pour fonctionnement
- les biens d'équipement
- les produits de consommation non alimentaires.

La balance commerciale qui a connu un déficit de 700 millions de s pendant les 9 premiers mois de 1995, elle a enregistré un excédent de 254 millions de s en février 1996. Après une reprise, à partir de 1995, les importations ont connu un ralentissement dû à :

- la baisse des lignes de crédit.
- la baisse/contraction de la consommation des ménages (hausse des prix).
- la hausse de la part des exportations des hydrocarbures (prix et volume).

Quant au mode de financement des importations, il se résume comme suit :

Tab. 8 : Répartition des importations par mode de financement (en %)

	1995	4° T 1995	Janvier 96	Février 96
Cpte devises	11,6	12,3	9,1	4,9
Cash	36,8	46,4	53,7	61,2
Ligne/crédit	49,4	37,7	32,2	27,8
Autres	22	3,7	5	6,1
Total	100	100	100	100

Source : D.G. Douanes

Tab. 9 : Décomposition par produit et mode de financement (en%)

---	Alimentation	Pds bruts	B. d'éqp.	B. consom.	Total
Cpte devises	0,95	2,03	8,1	14	4,9
Cash	60,28	65,92	60,9	60,45	61,2
Ligne/crédits	37,2	26,3	29,9	12,8	27,8
Autres	1,57	5,57	1,2	5,75	6,1
Total	100	100	100	100	100

Source : D.G. Douanes

Enfin, quant à la répartition géographique des échanges extérieurs, 5 pays totalisent près de 65% du commerce extérieur algérien (France, Etats Unis, Italie, Espagne et Pays Bas/Canada). Le tableau ci-dessous présente les principaux partenaires du commerce algérien en 1997, ce qui signifie la forte polarisation de nos échanges.

Tab. 10 : Principaux partenaires commerciaux de l'Algérie

Clients			Fournisseurs		
	%	Volume*		%	
1. Italie	21,57	3,05	1. France	23,48	
2. Etats Unis	17,72	2,5	2. Etats Unis	9,94	
3. France	13,26	1,87	3. Italie	8,61	
4. Espagne	8,64	1,22	4. Espagne	7,2	
5. Pays Bas	6,62	0,9	5. Canada	5,45	
6. Reste du monde	32,39	4,58	6. Reste du monde	45,32	
Total	100	14,14	Total	100	

Source : El Watan du 16/01/98 et nos calculs.

(*) en milliards de \$

2.5-La promotion des exportations hors hydrocarbures

les entreprises algériennes se caractérisent par une incapacité structurelle quant au développement des exportations. Plusieurs organismes ont des activités liées à l'exportation : la Safex, la CNC, l'observatoire du commerce extérieur, le Club des exportateurs Algériens et les commissions économiques des ambassades. Cependant ils demeurent tous loin de jouer le rôle qui leur est dévolu en matière de promotion des exportations (surtout hydrocarbures).

Les contraintes environnementales des exportations

Les monopoles sur les commerces extérieur de la période précédente, la forte demande dépassant toujours l'offre et la rente pétrolière ont longtemps structuré et caractérisé les EPE algériennes par la non nécessité des services commerciaux véritables : marketing, études de marché, réseaux de distribution, financement et autres produits et services liés à la promotion des exportations. Outre les problèmes de reprise économique et de production, les EPE sont confrontées à un environnement. Nous pouvons citer quelques problèmes et obstacles :

1. le transport, les conditions de manipulations et de manutention qui engendrent un rejet important de la cargaison, – l'absence ou le retard de mise en place complète d'un système et d'un réseau de soutien qui favorise les exportations : réglementation, services et institutions commerciales, financières et diplomatiques.
2. L'absence de crédits fournisseurs à destination des clients étrangers, de services d'aide à leur clientèle en matière de prospection et montage d'opérations d'exportation, et d'encadrement qualifié et performant.
3. Les difficultés des services d'assurance concernant le champ d'intervention.
4. Les difficultés et faiblesses des entreprises à perfectionner leurs produits, les emballages, la qualité, les normes et le conditionnement ainsi que les services d'accompagnement (études de marché, distribution, service après vente,.....)
5. L'absence généralisée de la comptabilité analytique pour maîtriser les coûts et concevoir des politiques de prix de promotion des produits.

La mise en place graduelle d'un système de soutien et de promotion des exportations hors hydrocarbures est prévue dans le programme du gouvernement pour l'année 1996, relevant d'une vision stratégique du développement de ces exportations

ou il est fixé un minimum de 2 milliards de s à l'horizon 2000. Cela suppose une batterie d'instruments tenant à :

- la compagnie des crédits à l'exportation (CAGEX).
- aux mécanismes adaptés de financement de l'exportation.
- aux dispositifs fiscaux et douaniers favorables aux exportations.
- aux conseillers économiques au niveau des missions diplomatiques.
- la promotion de l'exportation dans le cadre des accords bilatéraux.

D'autres éléments peuvent être ajoutés, selon le ministre du commerce :

- Création d'un fonds de soutien aux exportations hors hydrocarbures (coûts de manutention au port, frais de publicité et de participation aux foires,...)
- Prise en compte des taux de change préférentiel pour les contrats d'exportation
- Législation préférentielle favorable (crédit d'exportation, implantation à l'étranger, réduction des cotisations patronales,...)
- Vulgarisation de la législation en matière de commerce extérieur, d'informations sur les réalités économiques nationales et internationales et de guides pratiques relatifs aux opérations d'échange.

3- Perspectives d'avenir

Sur la base des prévisions et des réalisations du programme d'ajustement structurel que l'Algérie a appliqué et en fonction des diverses contraintes persistantes ou à venir, nous tenterons dans ce dernier point de présenter un certain nombre de propositions. Nous avons exposé précédemment les résultats (même partiels) et les incidences du PAS ainsi que l'environnement et les conditions difficiles dans lesquels le programme s'est réalisé et où la perception est différente :

- Une satisfaction pour les institutions internationales et les acteurs du pouvoir, eu égard au respect des conditionalités contenues dans le programme appliqué.
- En revanche, une déception et un mécontentement généralisé pour la population qui a payé et continue de le faire, un lourd tribut aux conséquences sociales fort pesantes : précarité de l'emploi et chômage croissant, érosion du pouvoir d'achat, élimination des subventions aux produits de base, sans compensation aux plus démunis, faible croissance des salaires, ...

3.1- De la politique sociale

Le premier intérêt autour duquel les efforts du gouvernement doivent se focaliser est de donner une importance grandissante pour les équilibres sociaux et la répartition plus équitable des coûts des réformes ainsi que la minimisation des exclusions qui menacent la cohésion sociale. Les éléments suivants peuvent constituer une panoplie, non exhaustive, de mesures que l'Etat doit prendre sans halte ni hâte.

- Consolidation du système de protection sociale par la promotion (davantage) du soutien de l'Etat aux catégories sociales les plus démunies pour endiguer la paupérisation croissante
- Développement d'autres modes de solidarité nationale.
- Redressement et élargissement du système de sécurité sociale.
- Renforcement des modes et moyens de création d'emploi et d'insertion sociale.
- Préservation du pouvoir d'achat.

- Instauration de l'impôt sur la fortune et renforcement du dispositif de contrôle fiscal de nombreuses activités de services, de commerce, de spéculation afin de récupérer des masses astronomiques qui y échappent et de réduire les fraudes et évasions fiscales.

3.2- De la relance de l'économie

La période du PAS avait réduit de manière drastique le fonctionnement de certaines activités économiques, notamment productives, celles qui ont le plus subi la restructuration. C'est pour cela que la priorité est de redynamiser le secteur productif et par conséquent la promotion des exportations qui permettront sans doute la création d'emploi et l'augmentation des recettes en devises. Pour ce faire, il importe de :

- Elaborer des mesures incitatives pour les employeurs embauchant des travailleurs licenciés pour des raisons économiques, telles que la réduction des charges sociales et l'octroi des primes à l'embauche.
- Développer divers services fort créateurs d'emploi
- Faire participer les travailleurs au processus de privatisation et à la reconversion d'activités (recyclage, redéploiement) dans de meilleures conditions.
- Instaurer des mesures transitoires pour sauvegarder les branches d'activité victimes de la concurrence déloyale des importations.
- Repenser le salaire en fonction de la productivité, du travail et du type d'activité (tout le système de rémunération) , afin de décourager et défavoriser la spéculation et le parasitisme.
- Accélérer la réalisation des zones franches et des autres zones (ZAP, ZEE) pour y canaliser les investissements privés locaux ou étrangers pour donner l'impulsion et le souffle à l'économie, l'exportation, l'emploi. De manière globale, développer le partenariat
- Favoriser la production de biens et services sur le commerce par d'une part une tarification douanière souple au profit des demi produits, matières premières, équipement et produits de consommation de base et d'autre part, des taxes dissuasives, tarif commercial et contrôle des marges bénéficiaires (plafonnement). Ce qui permettra certainement de réorienter les importations vers des produits de première nécessité et pénaliser le superflu.

Sous un angle strictement sectoriel, la réflexion sur la place du secteur bancaire de l'agriculture doit se concrétiser. L'accélération de la restructuration du premier fera de ses institutions de vraies banques qui draineront et canaliseront l'épargne, enrichiront la gamme de produits bancaires et financiers afin de servir de moteur aux activités économiques et sociales. Quant au second, il y a d'abord la rénovation du monde rural par une politique des grands travaux publics et d'aménagement, ensuite le règlement de la question foncière et la préservation des terres agricoles. La prise en charge réelle du secteur agricole se manifestera par :

- Exonération d'impôts et de taxes douanières pour une période déterminée pour les importations d'équipements et investissements agricoles.
- L'aménagement des zones rurales.
- La réhabilitation du travail agricole.
- Des aides et subventions substantielles de l'Etat.
- L'augmentation de la production agricole.

Ceci impliquera sans doute la fixation des populations rurales, la baisse des prix des produits agricoles et des possibilités d'exportation des surplus.

3.3- De la libéralisation du commerce extérieur : la dérive ?

Depuis sa libéralisation totale, depuis janvier 1995, le commerce extérieur a connu une telle progression qui se manifeste par une frénésie et une anarchie, recréant parfois des monopoles (privés cette fois) et ce pour les raisons suivantes :

- Suppression des mesures protégeant la production nationale,
- Suppression des listes à l'importation et du comité ad-hoc,
- Absence de réglementation tarifaire orientant les importations vers les produits de bases et dissuadant celles de produits à forte spéculation,
- Liberté d'accès à la devise,
- Suppression des droits compensateurs, ... soit en quelque sorte, tous les opérateurs du commerce sont mis, en principe, sur un même pied d'égalité.

En effet, l'absence et/ou l'insuffisance de textes réglementant (et contrôlant) cette ouverture du commerce ont eu des effets négatifs sur l'appareil de production national, par les importations massives de biens de consommation, concurrençant la production locale qui est en mal d'innovation, d'amélioration et d'adaptation aux nouvelles conditions commerciales. De nombreuses branches industrielles sont, de ce fait, exposées et soumises à une concurrence qui n'est pas toujours loyale, de produits d'importation. La situation est aggravée par le processus de déstructuration des entreprises, où les plus touchées relèvent des branches mécanique, électrique, électronique, textile et matériaux de construction. Les incidences ne tardent pas à venir :

- Pertes massives d'emplois,
- Surstockage de produits finis, dus à leur mévente,
- Surstockage, parfois, de matières premières pour certaines et manque flagrant pour d'autres.
- Dégradation de leur trésorerie.

En effet, ceci a engendré une baisse de la croissance industrielle jusqu'à 1997. Ainsi les entreprises algériennes brillent par leur non compétitivité au niveau national et international (excepté la Sonatrach), malgré les multiples mesures favorables du gouvernement relatives à la promotion des exportations. Les années à venir s'annonceront encore plus difficiles aux entreprises algériennes avec la perspective d'adhésion du pays à l'OMC. Il est grand temps alors de ce mettre au diapason de ce qui se fait ailleurs : technologie, esprit managérial, réorganisation, culture d'entreprise, le partenariat, la formation continue, afin de reconquérir le marché national d'abord, ensuite espérer des places pour nos produits dans les marchés internationaux.

3.4- De la promotion des exportations

On assiste actuellement à un grand tapage tous azimuts, sur la promotion des exportations. Certes, cette politique permet une rentrée supplémentaire de devises, autres que celles provenant de la vente des hydrocarbures. Mais n'est-il pas plus facile de promouvoir des productions locales et nationales qui se substitueront aux nombreux biens de consommations ou autres importés, moyennant des sommes colossales de devises ? Car, il est incontestablement moins difficile de conquérir le marché intérieur, pour les investisseurs/producteurs algériens que de se frayer une place dans les marchés internationaux, sauf si ces biens et services à exporter relèvent d'un monopole qui leur permet d'être compétitifs ou encore dans le cadre d'un partenariat avec les firmes étrangères.

Cependant, avant de se focaliser sur la promotion des exportations hors hydrocarbures, il est nécessaire d'abord de remettre l'outil de production sur rails, pour relancer et redonner le souffle à l'économie. Pour ce faire, il y a lieu de repenser toute la politique économique adéquate pour cette période de transition, avec tous les éléments qu'elle englobe : politiques fiscale, commerciale, tarifaire, douanière, d'investissement, financière, de change, ... en accordant la primauté à l'investissement productif (ou de services) qui constitue l'important facteur pour redynamiser l'économie, créer l'emploi et surtout permettre d'aboutir à la stabilité socio-économique dont le pays a tant besoin.

A l'égard du marasme persistant où la relance de l'économie ne semble pas se profiler pour l'année 1998, voire même pour l'année prochaine, pouvons-nous considérer de chimères les pronostics officiels des exportations hors hydrocarbures, quand les prévisions gouvernementales les fixent à deux (02) milliards de \$, à l'an 2000. Le tableau ci-dessous en rend compte un peu de la situation.

Tab. 11 : Structure des exportations en 1997.

Unité : milliard de \$

Désignation	%	Volume
1. Hydrocarbures (H.C)	96,5.	13,648
2. Produits hors H.C.	3,5	0,495
Dont :		
• Demi produits (zinc, fonte, ammoniac, ...)	2,5	0,362
• Produits bruts (peaux, phosphates, ...)	0,31	0,043
• Biens alimentaires (dattes, vins, caroubes, pâtes, ...)	0,29	0,041
• Autres biens agricoles	0,34	0,047
3. Total	100	14,143

Source : établi à partir des données d'El Watan des 16 & 17 janvier 1998.

D'un autre côté, pour effectuer une comparaison, les importations se présentent comme suit :

Tab. 12 : Structure des importations en 1997

Unité : milliard de \$

Désignation	volume	%	Variation 97/96
1. Biens alimentaires	2,49	29,88	- 4,11 %
2. Biens d'équipement	2,46	29,45	- 19,75 %
3. Produits pour l'outil de production.	2,17	25,98	- 9,35 %
4. Biens de consommation	1,22	17,82	+ 17,82 %
Total	8,32*	100	-----

Source : Idem. (*) chiffres officiels non toujours fiables

Quelques indications bibliographiques

1. Documents du Ministère de la Restructuration Industrielle et de la participation (MRIP) relatifs aux réformes économiques, 1994/95.
2. Différentes interventions ministérielles (Finances, MRIP, Commerce, Tourisme, PME, ...) dans la presse et les médias lourds.
3. Instruction du Premier Ministre de janvier 95, relative aux plans de redressement interne des EPE.
4. Ordonnances 95/22 du 26/08/95 relative à la privatisation et 97/12 du 13/03/97 complétant et modifiant celle de 1995.
5. M. Belattaf, « Modalités et difficultés de privatisation des EPE en Algérie », in revue du CREAD, n°39, Alger 1997.
6. B. Ammour, « Le système bancaire algérien : textes et réalité », Ed. Dahleb, Alger 1996.
7. La presse nationale : divers n°s d'El Watan et de La Tribune.

**BILAN D'UNE REFORME ECONOMIQUE INACHEVEE EN
MEDITERRANEE**

*Par : Abderrahmane BENACHENHOU
Consultant international*

La mise en oeuvre des réformes n'est pas une soirée de gala. La réforme redistribue le pouvoir économique, réorganise les statuts sociaux, transforme rapidement la répartition des revenus, affecte la répartition des rentes et des prébendes. Pour toutes ces raisons, des groupes sociaux vont y gagner et d'autres y perdre. Des stratégies et des alliances multiples vont se déployer, évolutives dans le temps qui vont affecter le cheminement des réformes.

On doit rappeler aussi que la "matière à réformer" n'est pas la même partout. Dans certains pays, les domaines de la réforme sont nombreux en raison du poids initial important de la sphère publique et du caractère marginal de l'économie libérale de marché. Dans d'autres situations, des domaines moins nombreux sont à réformer. Israël et la Turquie représentent notamment ce dernier cas tandis que l'Algérie et la Syrie représentent bien l'autre famille. Dans la revue des résultats de la réforme, on devra garder à l'esprit ces deux types de facteurs. Ces résultats peuvent être classés selon le degré de réussite dans la mise en oeuvre de la réforme.

SECTION 1: LES SUCCES EN DEMI-TEINTE.

La stabilisation macro-économique et la libéralisation externe sont les deux domaines de la réforme où des succès notables ont été atteints. Mais la structure des économies est telle que les résultats acquis sont fragiles si des progrès ne sont pas faits dans les autres domaines de l'ajustement.

La stabilisation paraît être le domaine où les résultats obtenus ont été les plus probants dans la plupart des pays. L'inflation a reculé partout, à l'exception de la Turquie, par rapport aux niveaux atteints dans les années 80. Les déficits publics ont aussi reculé partout, en proportion du PNB, au point que la plupart des pays seraient éligibles à l'UEM. L'Algérie réalise même un excédent en 1997. Mais pour combien de temps, à un moment où le prix du pétrole recule et que les finances publiques de nombre de pays vont de nouveau entrer dans une zone de tempête. Notons que le secret du redressement s'est trouvé du côté des dépenses et non du côté des recettes.

La stabilisation paraît être le domaine où les résultats obtenus ont été les plus probants dans la plupart des pays. L'inflation a reculé partout, à l'exception de la Turquie, par rapport aux niveaux atteints dans les années 80. Les déficits publics ont aussi reculé partout, en proportion du PNB, au point que la plupart des pays seraient éligibles à l'UEM. L'Algérie réalise même un excédent en 1997. Mais pour combien de temps, à un moment où le prix du pétrole recule et que les finances publiques de nombre de pays vont de nouveau entrer dans une zone de tempête. Notons que le secret du redressement s'est trouvé du côté des dépenses et non du côté des recettes.

En règle générale, les paiements courants extérieurs se sont notablement redressés mais la dynamique de ce redressement est différente d'un pays à l'autre. Les dévaluations n'ont pas eu partout les effets attendus. Elles ont partout affecté le pouvoir d'achat des populations mais leur effet sur la compétitivité est rien moins que certain.

Le coût social de la stabilisation est considérable : la baisse ou la suppression des subventions à la consommation (alimentation, énergie, eau et transport), la baisse relative des dépenses publiques d'éducation et de santé, ont pesé sur les salaires réels des fonctionnaires et du secteur économique. Presque partout, les salaires réels ont diminué ou au mieux stagné. Un processus d'appauvrissement affecte le monde du travail, notamment les couches moyennes.

Parmi les PTM, l'Algérie, l'Egypte, le Maroc ont connu une baisse de leurs dépenses d'équipement. L'évolution des services publics dans ces pays est très préoccupante et les réseaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement ne progressent plus que très lentement. Leur entretien pose de plus en plus de problèmes. Même les finances publiques turques sont en mauvais état et l'endettement public est très important à l'instar de ce qui se passe en Algérie, au Maroc et en Egypte.

Le coût social de la stabilisation n'en garantit malheureusement pas l'irréversibilité. La raison en est que les dérèglements macro-économiques sont intimement liés aux structures économiques et sociales de chaque pays. Faute d'ajustement structurel, les mêmes causes produiront les mêmes effets et les déséquilibres macro-économiques seront de retour.

Ainsi, l'absence de réforme fiscale produira toujours la fragilité des finances publiques comme le montrent clairement les cas du Maroc et de la Turquie. L'absence ou l'insuffisance de restructuration du secteur public pérennisera les déficits des entreprises et leur financement public. L'ouverture économique aggravera le déficit des paiements courants si la production locale n'est pas rendue plus compétitive. L'inflation repartira si la dévaluation est répétitive et si la production agricole locale est trop limitée. Elle restera latente si des structures oligopolistiques persistent dans la production et le commerce. L'ajustement structurel est la condition d'une stabilisation durable.

La libéralisation économique externe.

Par sa nature même, la libéralisation externe est l'objet principal de la négociation avec les institutions internationales et les partenaires économiques extérieurs de chaque pays. La libéralisation externe a connu des progrès importants dans tous les pays étudiés, à l'exception notable de la Syrie.

Comme on le voit sur le tableau, la libéralisation du commerce extérieur a progressé. Les monopoles de l'Etat sur le commerce extérieur ont disparu ou ont été sérieusement cantonnés ; les droits de douane ont baissé partout et doivent continuer à baisser en raison notamment de la mise en oeuvre des accords avec l'Union Européenne et/ou l'OMC ; les contingentements ont disparu. Mais les mesures d'exception n'ont pas manqué (en Tunisie par exemple).

Mais il est important aussi de noter la constitution quasi simultanée dans certains pays de nouveaux monopoles privés pour l'importation de certains produits. La libéralisation externe n'a pas été suivie nécessairement par des mesures de libéralisation interne.

Le cadre juridique offert aux investissements directs extérieurs s'est amélioré partout, y compris dans la très austère Syrie. Les conditions d'accueil ont été rendues favorables pour l'investisseur et des garanties lui sont données pour l'exportation de ses capitaux et de ses profits. Nulle part, à l'exception de la Syrie, l'investisseur étranger n'est obligé de s'associer à une firme locale pour établir des usines. Ce fut longtemps le cas et cette association forcée a pu rebuter plus d'un investisseur. Les pays ont, pour la plupart, adhéré aux conventions internationales de garantie des investissements.

Mais l'attractivité des pays pour les investisseurs étrangers ne s'est pas accrue pour autant, à l'exception du secteur des hydrocarbures et de pays comme la Turquie et Israël. Comme on le verra l'ouverture du secteur des hydrocarbures est la règle partout, à l'exception de la Turquie. Il est vrai que les conditions internationales d'évolution du secteur a aggravé la concurrence entre les différentes zones de production et incite les pays à s'ouvrir au plus vite. Le retour à la convertibilité commerciale s'est effectué presque partout, facilitant ainsi l'accès aux équipements et aux matières premières pour l'ensemble des entreprises. Mais ce retour s'est fait à la suite de fortes dévaluations qui ont renchéri le coût de l'importation et freiné la demande des entreprises et des ménages.

La Turquie est allée encore plus loin dans le sens de la libéralisation financière puisque, depuis 1989, les Turcs sont autorisés à détenir des comptes en devises dans le pays même. Ils peuvent donc arbitrer entre les placements internes et les placements externes. Ceci a produit une financiarisation croissante de l'économie au détriment de l'investissement productif, comme on le verra.

SECTION 2 : Des progrès lents.

En matière de libéralisation interne, de restructuration du secteur public industriel et commercial et de réforme du secteur financier, les progrès ont été lents pour des raisons différentes d'un pays à l'autre mais selon des tendances communes.

La libéralisation économique interne.

La libéralisation des prix est quasi générale. Mais elle a souvent été faite à contretemps. Elle était censée restaurer les marges et les capacités d'autofinancement des entreprises. Mais elles l'ont rarement fait parce qu'elles ont été au même moment prises dans la tourmente des dévaluations et de l'ouverture des marchés qui ont déstabilisé leurs structures financières et laminé leurs marges.

La mise en place de structures économiques concurrentielles est plus facile à légiférer qu'à mettre en place. Les lois sur la concurrence ne manquent pas mais leur mise en oeuvre est problématique (au Maroc, en Tunisie et en Turquie notamment). Les structures oligopolistiques privées semblent résister à la réforme. L'exemple de la Turquie est significatif à cet égard. Les structures du secteur privé restent très oligopolistiques, ce qui renforce évidemment la pression à la hausse des prix, très caractéristique de l'économie turque.

Selon Dutz, le degré de concentration industrielle dans la production des 50 produits les plus importants est très élevé en 1988-89 : trois entreprises contrôlent en moyenne 86% des productions. On admet que l'ouverture du marché à la concurrence étrangère a pu diminuer cette concentration mais non l'éliminer. Elle demeure très forte dans les circuits de distribution et dans les services où la présence étrangère est encore limitée. L'Algérie constitue un autre exemple de concentration économique que la réforme a du mal à entamer. En 1990, au sein du secteur industriel, 110 entreprises concentrent 78% de l'emploi industriel total et 70% de la valeur ajoutée. A l'autre extrême, 20550 entreprises de moins de 10 salariés occupent 7% des travailleurs et réalisent 20% de la valeur ajoutée. Quarante des 51 branches industrielles possèdent des coefficients de concentration de 100% (4 entreprises au plus réalisent toutes les ventes).

La libéralisation du marché du travail a progressé presque partout. La fixation administrative des salaires, selon une grille nationale, qui a prévalu dans certains pays, comme l'Algérie, a disparu au profit des conventions collectives. Les dispositions relatives au salaire minimum et au licenciement existent toujours mais en raison du développement rapide de l'emploi informel, leur impact pratique est très limité. Dans la réalité, si la pression en faveur de la déréglementation du marché du travail est relativement faible, c'est parce qu'elle s'est imposée dans les faits depuis longtemps.

La restructuration du secteur public.

L'autonomie des entreprises publiques a été proclamée partout et a progressé sur le papier, mais pour l'essentiel leurs décisions de gestion restent dépendantes d'autres acteurs.

Le programme de réforme des entreprises publiques en Egypte, annoncé le 1^{er} mai 1990 par le Président Moubarak, comportait un programme détaillé de privatisation pour la période allant jusqu'à juin 1992. Ce programme prévoyait la cession d'actifs détenus par le secteur public dans environ 240 entreprises mixtes, ainsi que la vente de plus de 2000 petites entreprises publiques locales.

Une nouvelle "Loi relative aux entreprises du secteur public", y compris les arrêtés relatifs à de nouvelles sociétés holding et à leurs filiales, a été promulguée en juin 1991, l'Etat devant jouer davantage le rôle d'investisseur que celui d'administrateur d'entreprises.

Un Bureau des entreprises publiques (PEO) a été créé en vue de la privatisation, de la liquidation et de la gestion des avoirs de l'Etat. Le PEO organisera et guidera les nouvelles sociétés holding d'Etat, qui seront propriétaires des entreprises du secteur public et qui en assureront la gestion. Le principal objectif d'une société holding sera d'arriver à la rentabilité financière. Le personnel d'encadrement aura la faculté de rechercher une plus grande rentabilité en procédant à des ajustements de portefeuille, y compris à la liquidation et à la privatisation d'entreprises du secteur public.

Toutefois, les portefeuilles devraient être convenablement diversifiés afin que les entreprises soient suffisamment soumises aux lois du marché et de manière à éviter toute concentration du pouvoir d'intervention sur le marché.

Jusqu'en 1992, la Banque Nationale d'Investissement joue un rôle de premier plan dans le financement des investissements des entreprises du secteur public. A partir de juillet 1992, les entreprises doivent se procurer des ressources auprès du système bancaire contractuellement. Les banques publiques qui financent les 400 entreprises publiques par des crédits importants à faible taux d'intérêt, n'ont jamais été remboursées. Les entreprises les plus déficitaires sont celles du tissage et de la filature, des engrais, de la construction navale et de la métallurgie.

La tutelle sur les entreprises publiques devait cesser et l'Etat se comporter comme un simple actionnaire. Mais les efforts de restructuration réalisés jusqu'à présent sont faibles et le fonctionnement du secteur public reste centralisé. H. HANDOUSSA

En Tunisie, en 1981, le nombre des entreprises publiques est de près de 300 contre 179 en 1969. L'ensemble des transferts du budget de l'Etat au profit des entreprises publiques est passé de 9,8% du PIB à 12,2% en 1984. La commission pour l'assainissement et la restructuration des participations publiques (CAREPP) a été créée en 1989 pour émettre des avis en matière d'assainissement et de restructuration des entreprises, et de moyens à mettre en oeuvre pour les réaliser. Mais l'ensemble du processus qui peut aller jusqu'à la privatisation se déroule sous l'oeil vigilant de la Direction Générale des entreprises publiques qui dépend directement du premier Ministre, qui de fait contrôle toutes les étapes de la restructuration et de la privatisation.

Dans le cas turc, la restructuration du secteur public est confié à un Conseil National des Participations Publiques créé en 1983. Dès l'année suivante, l'autonomie de décisions en matière de prix est donnée aux entreprises qui ne sont plus habilitées à recevoir des subventions, ni à profiter des avantages fiscaux.

D. Akagul écrit à ce propos, en analysant l'évolution du déficit public : "d'un autre coté, si le déficit des entreprises économiques d'Etat, devenues autonomes, qui avait atteint 9% du PNB en 1979, a été ramené aux alentours de 3%, ce n'est pas parce qu'elles ont réglé leurs problèmes de productivité, mais uniquement parce qu'elles ont pu augmenter leurs prix à la faveur de la réglementation. Leur contribution à l'inflation, au lieu de s'exercer par le biais de la monétisation de leur déficit, se fait par la hausse de leur prix. En d'autres termes, la charge de leur inefficacité a été transférée du budget de l'Etat à celui des consommateurs. p.66". Mais les dévaluations successives, l'évolution des marchés des biens et du travail ont déstructuré les finances des entreprises et leur redressement est plus que jamais problématique. Leurs fonds propres restent limités et leur attractivité faible en cas de privatisation

En Algérie, les gestionnaires des entreprises publiques, aux prises avec des administrations centrales tatillonnes, ont demandé au pouvoir politique, dès le milieu des années 1970, plus d'autonomie de gestion. Cette guérilla permanente entre la technocratie d'entreprise et la bureaucratie économique d'Etat va durer pendant toute la décennie 1970 sous les yeux du pouvoir politique ravi de disposer de moyens multiples de contrôle sur des capitaines d'industrie dont le pouvoir économique allait croissant. Il faudra attendre le début des années 80 pour voir s'imposer, non pas l'autonomisation des entreprises, mais leur redimensionnement censé accroître leur efficacité. De fait, le redimensionnement de la taille des entreprises n'a pas été accompagné de la transformation de leur mode de gestion et encore moins de leur environnement économique et institutionnel. L'entreprise reste au service de l'Etat qui a des services à rendre à ses clientèles.

En 1988, la loi sur les EPE (Entreprises publiques économiques) réorganise la propriété de l'Etat et la gestion des entreprises. Elle crée des Fonds de participation, sociétés fiduciaires auxquelles elle confie la gestion des actions de l'Etat. Les entreprises sont déclarées autonomes et soumises au principe de commercialité donc à la faillite. Elles sont libres de décider leurs investissements mais doivent aussi en rechercher le financement auprès des banques. Elles ne peuvent plus en principe compter sur le Trésor pour éponger leurs déficits. Enfin, l'entreprise est libre de fixer ses prix à partir de juillet 1989, sauf les produits de base importés qui restent subventionnés. Cette démarche n'a pas pour objectif de privatiser à terme les entreprises puisque les actions sont déclarées incessibles, mais de les placer dans le cadre d'une économie de marché où règnent le contrat et l'Etat de droit.

Mais les lois de 1988 ont vite montré leur limite. Les fonds de participation se sont révélés des actionnaires sans pouvoirs et sans moyens. L'assemblée générale de chaque Fond a un actionnaire unique, situation juridique étrange, et celle de l'ensemble des Fonds de participation est constituée par les membres du gouvernement, ce qui a confirmé le caractère politique de la formule adoptée et le pouvoir des tutelles ministérielles.

Les entreprises publiques, dans une situation financière fragile et disposant d'un outil de production vieillissant, ont continué à dépendre de leurs tutelles ministérielles ravies de profiter des contradictions de cette réforme en faux semblant, qui n'a en fait jamais remis en cause leurs pouvoirs.

La situation a changé en apparence à partir de 1996 avec la mise en place de onze holdings, propriétaires des entreprises. Contrairement aux anciens Fonds de participation, les holdings jouissent d'une réelle autonomie patrimoniale, juridique et économique. Les actions des entreprises deviennent cessibles. Les holdings ont deux missions principales ; la restructuration du secteur public économique et la privatisation comme moyen permettant le désengagement de l'Etat. Près de 400 entreprises publiques ont été réparties entre les onze holdings. Mais ils ne couvrent ni le secteur financier ni celui des hydrocarbures pour lesquels d'autres formules ont été retenues. Il est créé un Conseil National des Participations de l'Etat chargé de la coordination et de l'orientation de l'activité des holdings publics et placé sous l'autorité du chef du gouvernement qui en assure la présidence. Le caractère politique de cette institution n'a échappé à personne et la composition des Directoires et des Conseils de surveillance des holdings reflète bien évidemment les équilibres politiques du moment. Dans ce contexte général, les missions de restructuration, de réhabilitation et éventuellement de privatisation qui leur sont confiées par les textes refléteront ces rapports de force.

L'expérience est trop récente pour être évaluée. Mais on peut observer que les holdings ne disposent pas plus de fonds propres que les anciens Fonds de participation. C'est un propriétaire désargenté à qui on confie un patrimoine déstructuré. Il ne peut que vendre au plus offrant sans avoir eu le temps de restaurer et de repeindre la maison. Les entreprises publiques sont sevrées de ressources : leur propriétaire légitime ne peut rien pour elles et les banquiers ne peuvent ni ne veulent leur accorder de ressources longues pour leur assainissement ou leur réhabilitation. La vente est la seule issue, mais dans les conditions les moins bonnes qui soient. En l'absence d'un marché actif des valeurs mobilières, les modalités de cession sont plus difficiles à définir.

Progressivement aussi, dans presque tous les pays, les politiques de prix, de salaires et d'emploi des entreprises publiques ont été libéralisées.

La réforme du secteur financier.

De façon générale, les banques publiques ont été soumises à un contrôle plus sévère, notamment par le respect de ratios bancaires plus stricts. C'est le cas en Turquie, où le paysage bancaire est largement dominé par le secteur privé mais où le secteur public a un poids encore important. Après la crise financière de 1994 qui a vu la faillite de deux banques privées, le contrôle bancaire a été renforcé dès 1995. La privatisation de 9 banques publiques est projetée.

En Algérie, l'organisation financière du pays n'a guère évolué depuis une dizaine années. Les cinq banques commerciales publiques qui finançaient surtout les entreprises publiques se cantonnaient de jure au crédit à court terme, devenu de facto à long terme en ce qui concerne les entreprises publiques dont beaucoup ne remboursent pas la dette initiale dont les intérêts sont capitalisés.

La réforme financière en cours depuis l'adoption de la Loi sur la monnaie et le crédit en 1990 vise à normaliser les banques algériennes en les rapprochant de ce qui existe dans les économies de marché. Mais aucune d'entre elles n'a été privatisée, partiellement ou totalement. Aucune banque privée d'envergure n'est apparue sur le marché. La petite Union Bank, au capital très limité, ne peut évidemment concurrencer les mammoths publics.

Ceux-ci digèrent lentement les créances douteuses héritées du passé, aidés en cela par une activité lucrative dans le crédit commercial qui s'est rapidement développé avec la libéralisation du commerce extérieur et par l'Etat qui leur rachète des volumes importants de créances douteuses sur les entreprises publiques.

La mutation du système financier au Maroc est tout aussi laborieuse. Depuis 1993, la loi bancaire a essayé d'unifier le cadre juridique des banques, de les soumettre à des ratios et de développer la concurrence entre elles.

Quelques années après la promulgation de la nouvelle loi bancaire, la concurrence entre les banques en matière de prix du crédit n'est pas effective. Regroupées dans le GPBM (groupement professionnel des banques marocaines), elles administrent leur prix à la manière d'un cartel. Les taux d'intérêt réels restent élevés, notamment pour les PME (de l'ordre de 5 à 6%).

Un mémorandum économique de la Banque mondiale, en date de juin 1996, établissait le diagnostic suivant du système financier marocain.

«Au Maroc, bien que les réformes effectuées dans le passé aient abouti à un assouplissement des prix du crédit et de son allocation, à l'établissement d'un cadre réglementaire solide pour le secteur bancaire et à la promotion d'une bourse de valeurs à laquelle les privatisations ont imprimé un élan, il reste encore beaucoup à faire. Le secteur financier du Maroc ne prête pas encore les services nécessaires dans la mesure qu'exige une croissance plus forte et durable».

En Egypte, il faudra attendre juin 1998 pour voir le parlement égyptien adopter un projet de loi de privatisation des 4 grandes banques publiques qui ôte toutes les limites à l'entrée du secteur privé égyptien ou étranger dans le capital de ces banques. Un projet de loi similaire est adopté concernant les 4 grandes compagnies d'assurances et de réassurance. Les quatre banques publiques égyptiennes disposent de 70% des actifs du secteur bancaire du pays, détiennent 60% des dépôts et accordent 68% des prêts. La National Bank of Egypt contrôle à elle seule 27% des dépôts. Les quatre compagnies d'assurances publiques monopolisent environ 80% du marché des assurances et constituent un des plus grands investisseurs institutionnels du pays. Leur privatisation n'est pas anodine dans le financement général de l'économie égyptienne. Il reste évidemment à savoir ce que sera l'attitude des repreneurs éventuels face à des actifs peu performants de toutes les banques, qui ont conduit les autorités à s'engager dans la privatisation.

Les spécialistes estiment que la privatisation des banques ne peut être que progressive. Les autorités doivent prendre en compte plusieurs facteurs : après les déboires des banques islamiques du début des années 90, les appréhensions des petits déposants (70% de l'ensemble) à l'égard des banques privées. Elles doivent aussi tenir compte de la nécessité de continuer à financer les entreprises publiques dont beaucoup continuent d'obtenir des prêts à découvert qui dépassent de très loin leur capital. La décision a été donc prise de vendre en Bourse une partie du capital de la plus petite banque publique , après une injection d'argent frais pour rassurer les futurs actionnaires.

Ce projet s'est heurté à l'hostilité de certains parlementaires qui critiquent en particulier la possibilité pour les étrangers d'acquérir la totalité du capital des banques et des sociétés d'assurances, principales sources de financement de l'économie. Le président de l'Union des Banques Egyptiennes et de la Banque Nationale d'Egypte, M. Abdelaziz, a ainsi proposé la privatisation des banques publiques par une augmentation du capital et non par leur mise en vente, en commençant d'abord par une seule banque.

En Syrie, les banques publiques dominent le secteur, et fonctionnent comme des caisses d'allocation des ressources, selon des modalités observables ailleurs. Récemment, le président de la Chambre nationale de commerce et d'industrie a présenté un long plaidoyer dans la presse en faveur de la création d'une banque privée. La privatisation des banques publiques n'est pas du tout à l'ordre du jour.

En Israël , après la crise financière de 1983 qui a obligé l'Etat à se porter au secours des banques et de racheter des parts contre des titres publics distribués , la participation publique dans le capital des banques s'est encore accrue. Depuis 1993, l'Etat tente de se désengager des banques en vendant ses parts. De plus la réforme du secteur financier s'est fixée pour objectif de moraliser le système en interdisant que les participations croisées entre banques et industrie conduise à une cartellisation de l'activité de crédit.

La réforme du secteur financier semble très laborieuse dans l'ensemble des pays. Faut-il voir là un résultat de la situation difficile des banques publiques, onéreuses à privatiser en raison de la structure de leurs actifs ou simplement l'influence des gros abonnés que la fin de la "répression financière" ne semble pas avoir découragés.

La situation des banques publiques est différente d'un pays à l'autre et au sein du même pays. Malgré l'accumulation de créances douteuses, des fonds propres souvent insuffisants et des règles prudentielles plus strictes, ces banques n'ont pas perdu tout moyen d'action. En général, elles sont les seules à disposer de réseaux de collecte importants, de la garantie de l'Etat et aucune n'a fait faillite. Mais, en raison de la structure de leurs actifs encombrés de créances douteuses, elles se sont, de fait, trouvées dans l'incapacité de développer leurs crédits, notamment aux entreprises publiques. La situation de celles-ci s'est détériorée parce qu'elles se sont trouvées dans l'incapacité de trouver du financement, notamment pour le renouvellement et la modernisation de leurs équipements. Elles peuvent difficilement trouver des ressources sur des marchés de valeurs mobilières encore balbutiants.

D'un autre côté, dans le secteur financier, les Etats ne veulent pas se démunir de moyens d'action économique. Comme dans les pays développés, les décideurs souhaitent toujours conserver un instrument de politique industrielle et financière.

Partout, la Banque centrale est en quête d'autonomie réelle. Là aussi, les législations sont parfois en avance sur les comportements, les réflexes et les rapports de force établis durant l'étatisme. Plus prosaïquement, le statut de la Banque centrale semble refléter la nature du consensus social concernant le financement de l'action de l'Etat. Partout cependant, en Tunisie comme au Maroc, en Jordanie et en Egypte, le financement monétaire du déficit public a régressé. C'est le cas aussi en Turquie, mais pas uniquement. En Algérie, la loi sur la monnaie et le crédit de 1990 a renforcé l'autonomie de la Banque d'Algérie en réglementant notamment les avances au Trésor. Pour apprécier la portée de cette loi, il faut garder à l'esprit la conjoncture politique de l'époque. Après la victoire aux élections municipales du parti islamique FIS, les autorités ont jugé bon de sauvegarder le pouvoir monétaire des aléas du populisme ambiant. Mais cette autonomie est fragile. Au sortir de l'accord avec le F.M.I., en juin 1998, le gouvernement a fait adopter une loi de finances complémentaires qui prévoit un déficit budgétaire de 3%. Le financement de ce déficit par la banque d'émission permettra, selon le gouvernement de relancer les dépenses publiques et la croissance. On voit bien que les efforts de stabilisation sont maintenant infléchis.

C'est une situation analogue qu'on retrouve en Turquie où les responsables de l'Institut d'Emission ont tenté de préserver, sans succès, l'émission monétaire des effets des alliances gouvernementales qui prédominent depuis 1987.

En avril 1994, un amendement à la loi organique régleme de manière plus sévère les avances de la Banque centrale au Trésor. Récemment, le gouverneur turc de la banque centrale rappelait l'urgence d'autonomiser cette institution, tant les pressions gouvernementales deviennent fortes.

Ainsi, les grandes privatisations ont progressé très lentement jusqu'en octobre 1996 : 46 entreprises ont été privatisées sur un total de 314 entreprises dont la privatisation avait été décidée depuis plusieurs années. A partir de cette date, suite au nouvel accord avec le F.M.I., le rythme et l'approche de la privatisation ont changé. En 1996 et 1997, 48 entreprises sont privatisées totalement ou partiellement. Ces privatisations ont été réalisées dans les secteurs les plus florissants (cimenteries, construction immobilière et agro-alimentaire) soutenus par une demande locale forte. En 1998, on a programmé la privatisation de 57 autres entreprises. Celles-ci nécessitent une restructuration et une réhabilitation préalable.

Cette loi agraire a provoqué de nombreuses rebellions dont certaines ont été réprimées sans ménagement.

Les résultats atteints grâce à cette libéralisation sont notables. Les productions et les rendements de la plupart des cultures se sont accrus de manière significative, notamment pour le blé, le maïs et la tomate. Concernant le blé, le taux d'autosuffisance a continué à progresser régulièrement depuis 10 ans, passant de 23% en 1985 à 51% en 1995. Des surplus exportables apparaissent dans certaines cultures, ce qui explique la position de négociation des Egyptiens face à l'Union Européenne. Mais l'élevage a stagné ou reculé dans certaines régions parce que les prix relatifs ont favorisé les productions végétales. Les effets économiques et sociaux ne sont encore mesurés. La réforme agricole en Egypte reflète parfaitement les contradictions du développement agricole dans ce pays. La croissance agricole a été obtenue avec un coût social important et, comme on le sait aussi, avec un coût environnemental substantiel en raison du gaspillage de l'eau et d'une chimisation croissante de l'agriculture qui imite le modèle européen et arrive à des rendements analogues.

En Algérie, une démarche analogue a été suivie depuis 1987 mais avec des résultats économiques moins probants. Après bien des réformes toutes marquées par de l'illusion juridique, les terres publiques des 3200 domaines agricoles socialistes sont réparties entre quelques 22000 exploitations, attribuées à de petits collectifs ou à des individus. Les mécanismes d'accès aux terres, qui restent propriété de l'Etat, et surtout aux moyens de production ont été bien complexes, n'excluant pas des inégalités et des discriminations flagrantes en particulier auprès des villes, grandes consommatrices de fruits et légumes et éventuellement de terrains à bâtir. Dix ans après, en raison de la crise latente des collectifs constitués mais aussi de la multiplication des transactions illicites sur les terres données en usufruit, c'est la propriété de l'Etat qui est remise en cause et leur privatisation amorcée. Mais cette privatisation ne va pas régler, à elle toute seule, la crise de la production agricole. Elle intervient à un moment de renchérissement brutal des moyens de production (engrais, machinisme agricole, semences), élévation des taux bancaires et assèchement des ressources que le Trésor mettait à la disposition des exploitations agricoles. Les banques toujours créancières des anciens domaines agricoles socialistes sont réticentes à prêter à des exploitations dont la leur paraît fragile, qui remboursent peu et dont les titres de propriété ne peuvent encore constituer hypothèque. L'investissement agricole stagne depuis une dizaine d'années, notamment pour les grandes cultures. De plus, dans un pays régulièrement frappé par la sécheresse, les assurances agricoles jouent et aucun fond de garantie n'a été mis en place. Dans ce contexte général, la production et les rendements ne progressent guère. Contrairement à l'agriculture égyptienne qui des ressources en eau et en recherche agronomique substantielles, la réponse de l'offre agricole aux prix a été bien moins évidente en Algérie, alors que ces prix ont été libéralisés bien plus tôt. En Turquie ou l'agriculture jouit de conditions naturelles très favorables, l'autosuffisance alimentaire est un fait et le volume des produits exportables en fruits et légumes croissant.

“Dans la plupart des pays, l'irrigation prend une part majeure sinon écrasante des quantités totales d'eau utilisées : plus de 80% dans presque tous les pays du Sud et jusqu'à 90% en Libye. Cette part est généralement sans commune mesure avec celle des apports de la production de l'agriculture irriguée au P.I.B. du pays. Cet état de faits donne lieu à débat dans plusieurs pays en particulier sur les décisions d'allocation de ressources et sur le prix de l'eau d'irrigation généralement trop faible. Le maintien et à fortiori l'augmentation des allocations d'eau à l'irrigation pourraient, dans certains cas, handicaper le développement d'autres secteurs de production à plus forte valeur ajoutée”.

En effet, selon les informations complémentaires fournies par la Banque mondiale, 70% de la ressource destinée à l'agriculture est consommée en pure perte. Si l'eau est gaspillée dans l'agriculture, c'est en raison de son faible prix. Au Maroc, par exemple, l'eau d'irrigation est cédée à 10 centimes le m³ pour l'irrigation, 2,40 F à 6,40 F pour l'alimentation humaine. En Jordanie, l'eau potable est vendue à 1,90 F et l'eau d'irrigation est cédée à 25 centimes.

De plus, il est impossible de récupérer par la tarification les ressources allouées aux investissements dans de nombreux projets d'irrigation qui ne disposent pas alors des fonds nécessaires à l'exploitation et à la maintenance des équipements.

Dans tous les pays étudiés, l'agriculture a deux caractéristiques essentielles : la propriété privée y est dominante et les agriculteurs n'ont pratiquement aucun rôle significatif dans la prise des décisions qui les concernent. Comme cela a été indiqué dans le premier chapitre, les situations agricoles sont différentes, avec des potentiels et des résultats de production diversifiés.

Mais des problèmes communs attendent des solutions qui tardent à venir. Ainsi, le statut juridique de la propriété doit être clarifié dans certains pays

La réforme de la protection sociale.

Presque partout, les systèmes d'accès gratuit à la santé ont été remis en cause, avec la réintroduction du ticket modérateur.

Les transferts sans contrepartie ont été démantelés au profit de mécanismes de mise au travail, notamment des jeunes au chômage. En Egypte et en Jordanie, de nouvelles institutions ont été mises en places pour organiser ces actions de transfert.

Avec la crise des années 80, les cotisations ont baissé et les subventions de l'Etat sont moindres. Les taux de recouvrement des cotisations patronales baissent un peu partout et le paiement des prestations devient problématique. En Algérie, le paiement des retraites devient un problème politique. En Tunisie et en Turquie, la Banque mondiale finance des opérations de restructuration des caisses afin d'en accroître le contrôle. Certains experts vont jusqu'à proposer la privatisation de la gestion des caisses afin d'en améliorer la productivité.

Section IV. Un domaine important pour l'évaluation : le développement du secteur privé.

Le secteur privé est appelé aux commandes de l'accumulation dans la transition vers un régime de croissance libéral en économie ouverte. Il est donc important d'en analyser les tendances d'évolution des entreprises pour vérifier si le rôle qui leur a été attribué, est bien tenu.

Le développement du secteur privé dans le contexte de la réforme.

De manière évidemment différente selon les pays, la situation peut être résumée de la manière suivante : en dépit de la permanence des déclarations de principe en faveur du secteur privé, malgré le nombre et la diversité des moyens mis en oeuvre en faveur de son développement, les résultats atteints jusqu'à présent sont fragiles et les performances de l'accumulation du secteur privé encore peu convaincantes.

Dans tous les pays étudiés, quoique à des dates différentes, la volonté de développer le secteur privé et d'en faire le moteur principal du développement a été affirmée de manière permanente. Pour l'Egypte, Israël et la Tunisie, les années 70 ont marqué le début du mouvement.

En liquidant l'expérience socialiste attachée au nom de Ben Salah, la Tunisie ouvre une période d'appui au secteur privé de manière diversifiée : incitations fiscales et financières se multiplient. Des institutions d'appui au secteur privé sont mises en place. Entre 1972 et 1993, 1600 entreprises nouvelles ont été établies en Tunisie, créant près de 120000 emplois. Plus de 60% des capitaux sont nationaux. 90 % des capitaux étrangers sont européens, essentiellement français et allemands. L'autorisation préalable est supprimée en décembre 1993. Les entreprises privées se développent et diversifient leurs activités, notamment en partenariat de sous-traitance avec des entreprises européennes dans le textile et la confection. Cette concentration sectorielle permet de tirer profit des débouchés ouverts au pays dans le cadre de l'association avec la communauté économique européenne.

L'Egypte met en oeuvre la politique d'ouverture (infatih) dès l'arrivée du président Sadate au pouvoir au début des années 1970. Le pays va mettre à profit l'afflux des capitaux arabes du Golfe qui se sont accrus à la faveur de la hausse des prix du pétrole en 1973. Le tourisme et le secteur de la construction connaissent un certain essor, facilité par les envois des émigrés égyptiens. De grands groupes privés, comme celui d'Osman, éphémère premier ministre, voient le jour et consolident leur pouvoir économique, sinon politique.

Le tableau qui suit permet de regrouper les pays en trois grandes catégories (simplement en comptabilisant les + et les - pour chacun des pays).

- un pays à cheminement relativement rapide : Israël où conditions internes et externes vont se renforcer mutuellement pour développer un nouveau régime de croissance.
- les pays à cheminement moyen tels que la Tunisie, la Jordanie et la Turquie dans lesquels les conditions internes de développement d'un nouveau régime de croissance économique ne sont pas défavorables. Tout dépendra dorénavant des facteurs externes.
- les pays à cheminement lent tels que l'Algérie, le Maroc, l'Egypte et la Syrie dans lesquels les conditions internes limitent la probabilité de développement d'un nouveau régime de croissance économique. Les facteurs externes ne sont pas susceptibles de changer fondamentalement la donne interne. Un long chemin reste à parcourir et des tensions sociales et politiques de plus en plus fortes, à la limite de la rupture, sont à craindre.

Pour certains pays, comme la Syrie, les données disponibles ne permettent pas réellement de faire une évaluation globale. Pour ce pays, en l'absence d'accord avec le FMI ou la Banque mondiale, on peut s'interroger sur la fiabilité des statistiques disponibles.

Peut-on avancer une explication globale de cette unité et de cette diversité des cheminements de la réforme autour de la Méditerranée ? Les différents pays ont-ils manqué de stratégie et de politiques adéquates de réforme ? Ont-ils manqué de moyens ou simplement de persévérance ? En clair, suffit-il de patienter ou sommes-nous dans une situation plus sérieuse que cela ? Quelles sont les raisons profondes de la situation actuelle ?

La réponse à ces questions est évidemment décisive pour l'avenir. Elle sera probablement différente d'un pays à l'autre. Mais de profondes similitudes existent qui fondent la thèse d'une crise latente du régime de croissance libéral en Méditerranée. Plusieurs fonctionnaires du FMI et de la Banque, bien au fait des problèmes d'ajustement de la région, se sont prononcés récemment sur le cheminement de la réforme dans les PTM. Il est fort intéressant de rapporter leurs analyses. Elles éclairent la position du maître d'oeuvre sur l'état d'avancement du chantier et les moyens d'accélérer le rythme de réalisation.

Deux économistes du FMI, A. Féler et O. Oussama faisant la revue rapide des processus d'ajustement en Afrique du Nord et au Moyen Orient, arrivent à une conclusion très simple : il faut persévérer. Pour eux, les acquis sont substantiels, notamment en matière de fiscalité, de déréglementation du marché du travail, de privatisation et de diversification des exportations. Mais les auteurs ne donnent pas l'ombre d'une explication sur les raisons d'un tel retard dans des domaines aussi cruciaux.

J. Page, un économiste de la Banque, propose une analyse plus nuancée de la situation ; il attribue à la structure des politiques suivies les difficultés rencontrées. Selon lui, l'erreur a consisté à attribuer trop d'importance à la restructuration des entreprises publiques et à leur éventuelle privatisation. Les ressources de toutes sortes consacrées

à ce grand malade auraient été judicieusement consacrées à soutenir les générations montantes c'est-à-dire le développement du secteur privé. Selon un adage bien connu, on a sacrifié les jeunes pour s'occuper des vieux.

Enfin, faisant preuve d'un optimisme confondant, un autre économiste de la Banque, mélangeant analyse descriptive et analyse normative, affirme voir se dérouler sous ses yeux un processus de redéploiement des tâches avec un rôle croissant du secteur privé dans l'accumulation et un rôle différent de l'Etat, plus régulateur, plus indirect.

Enfin, Mohamed El Erian et Patricia Gonzalez affirment que tout est en ordre et le meilleur est à venir. Mais le seul cas qu'ils appellent au secours de leur thèse est celui de la Jordanie.

Curieusement, les institutions internationales ont une position ambivalente sur la responsabilité des autorités locales avant et pendant l'ajustement. Le FMI et la Banque mondiale désignent volontiers les gouvernements et leurs politiques passées comme étant les seuls responsables de la crise qui a conduit à l'ajustement, en négligeant totalement aussi bien l'impact des mécanismes économiques internationaux que les contraintes imposées par les conditions écologiques et démographiques et l'état des ressources locales. Nous avons noté, dans le cas des PTM, le rôle important qu'a joué le renversement du marché pétrolier au milieu des années 80, qui a frappé directement ou indirectement les pays de la région.

Mais le paradoxe est qu'ils attendent de ces mêmes gouvernements dont ils dressent le constat de faillite pour le passé, qu'ils mettent en oeuvre des politiques d'ajustement structurel et redressent la situation économique de leurs pays respectifs. On entendra même certains des experts internationaux dire que la mise en oeuvre des réformes s'est surtout heurtée à des conditions externes défavorables. C'est notamment l'opinion de Mohamed El Erian.

Toutes ces explications nous paraissent très partielles ou partiales. Elles ressemblent à celles de l'architecte, sommé de s'expliquer sur le retard du chantier, qui va évoquer les conditions atmosphériques, l'incompétence du maçon ou la lenteur dans la livraison des matériaux. Tout sauf ce qui éclaire les vraies responsabilités. Il nous faut donc proposer une évaluation plus précise et plus diversifiée de la conduite des réformes en Méditerranée et de leurs résultats prévisibles.