

---

# L'économie algérienne et le programme d'ajustement structurel

---

Ahmed Bouyacoub

**L'économie algérienne est soumise au programme d'ajustement structurel depuis la signature en avril 1994, d'un accord avec le Fonds monétaire international (FMI) et l'acceptation, pour la première fois de son histoire, de rééchelonner ses dettes extérieures vis-à-vis des Clubs de Paris et de Londres. Cet engagement dans le rééchelonnement a été repoussé par tous les gouvernements qui se sont succédé, depuis l'apparition de la crise de 1988 jusqu'à la fin de l'année 1993, année au cours de laquelle le service de la dette extérieure (rapport entre la valeur des remboursements annuels et celle des exportations) avait atteint le taux record de 86%.**

Les prévisions pour l'année 1994 amenaient ce taux à un pic de 92%. Autrement dit, l'équivalent de la valeur de l'ensemble des exportations devait être consacré au remboursement du service de la dette, alors que le fonctionnement du pays nécessitait par ailleurs des importations (alimentation, équipements, médicaments) d'une valeur au moins égale à celle des exportations, soit à cette époque une enveloppe d'environ 10 milliards de dollars. L'équation était impossible à résoudre, car les bailleurs de fonds internationaux refusaient d'accorder de nouveaux crédits à l'Algérie et la poussaient vers le rééchelonnement, estimant que l'effort et les conséquences "d'une économie de guerre" dont rêvait Bélaïd Abdesselam, chef de gouvernement de juillet 1992 à juillet 1993, étaient aussi désastreux qu'inutiles.

---

Printemps 1997

Les déséquilibres économiques étaient très profonds et toutes les thérapies imaginées au cours de la période qui a suivi le renvoi du gouvernement des réformateurs en juin 1991, jusqu'à la fin de l'année 1993, se sont avérées inefficaces, d'autant plus que la situation politique du pays entrainait dans une nouvelle phase marquée par une très forte violence. C'est dans ces conditions que les accords avec le FMI et la Banque mondiale ont été signés et présentés à la population comme l'unique solution, alors que, quelque temps avant, le rééchelonnement de la dette était présenté par la majorité de la classe politique comme un "bradage" de la souveraineté nationale. Ces accords ne soulèveront aucune contestation, et très rapidement la classe politique qui s'est exprimée sur cette question s'est montrée favorable à cette option.

Le programme d'ajustement structurel (PAS) qui en a découlé imposait plusieurs objectifs visant tous à assurer les grands équilibres macro-économiques et à préparer les conditions d'une relance de la croissance économique. Quels sont les premiers résultats de l'application de ce programme, très vite devenu le programme de travail du gouvernement depuis avril 1994?

---

## L'équilibre macro-économique contre la croissance?

---

La presse algérienne rapporte souvent sous de gros titres les jugements des institutions internationales à l'égard de l'Algérie et particulièrement en ce qui concerne le programme d'ajustement structurel. Ainsi, lit-on dans un grand quotidien: "*Une nouvelle note de satisfaction*" du FMI est décernée à l'Algérie<sup>1</sup>. Le même quotidien relevait que le *Bulletin du FMI* se félicitait "*des bons résultats de l'ajustement structurel de l'Algérie*"<sup>2</sup>. Bien entendu, les commentaires relèvent également les critiques formulées par cette institution et par certains spécialistes à l'égard des insuffisances relatives notamment aux réformes de structure qui tardent à venir et qui hypothèquent la reprise de la croissance<sup>3</sup>.

En termes de résultats quantifiables, le bilan du gouvernement présenté et débattu dans deux institutions importantes du pays<sup>4</sup> mettait en valeur l'évolution du taux de croissance économique réalisé en 1996 à savoir 4%, identique à celui de l'année précédente, alors que les années 1994 et 1993 ont connu des taux négatifs. Cette croissance est le fait de deux secteurs: les hydrocarbures et l'agriculture. Ce qui a fait dire aux commentateurs du bilan du gouvernement que la croissance de l'année 1996 était le résultat de deux facteurs exogènes: le pétrole et la pluie.

L'autre "fierté", dans ce bilan, concerne le service de la dette extérieure ramené à 32% en 1996, alors que l'on prévoyait un taux de 42%. En matière d'inflation, la performance ne semble pas très importante puisque le taux réalisé est de 16,5%, loin du taux programmé (10,5%). Mais, le bilan le considère comme un succès en comparaison avec l'année 1995 qui a connu une inflation d'environ 29%. Enfin, l'indicateur de performance qui a été sans conteste le plus valorisé par le gouvernement

concerne les réserves de change du pays, passées de deux milliards de dollars en 1995 à plus de quatre milliards de dollars en 1996, soit l'équivalent de plus de quatre mois d'importation. Quant à l'équilibre budgétaire, autre indicateur classique, le déficit a été ramené de 8,7% en 1993 à moins de 1% en 1996, dépassant même les prévisions du FMI, dans ce domaine.

Globalement, les indicateurs des grands équilibres macro-économiques traduisent une amélioration certaine de la santé de l'économie algérienne telle qu'elle est projetée dans le PAS. Mais ces performances ne réussissent pas à masquer la profonde crise économique marquée par un accroissement du chômage, la fermeture d'un nombre de plus en plus grand d'entreprises et une baisse importante du pouvoir d'achat de la majorité de la population.

Les données relatives à l'emploi indiquent que le taux de chômage a atteint le pic record de 28,1% en 1995 avec 2,1 millions de chômeurs dont les trois quarts n'ont jamais travaillé. Ces chômeurs sont principalement des jeunes, puisque la catégorie 16-19 ans représente 64%. Par ailleurs, le rapport de conjoncture du CNES indique qu'au cours de l'année 1996, la réduction des effectifs a touché 55 783 salariés de l'industrie dans 402 entreprises, soit un taux de réduction des effectifs d'environ 18,14%<sup>5</sup>. Ce bilan va encore s'aggraver puisque la compression des effectifs toucherait, au cours des années 1997 et 1998, plus de 130 000 salariés principalement dans les secteurs de l'industrie et des travaux publics<sup>6</sup>. Dans certaines grandes entreprises, considérées autrefois comme le fleuron de l'industrie à l'image de SIDER (entreprise de sidérurgie), le licenciement, au cours de cette année va concerner 6 150 salariés soit presque le tiers de ses effectifs<sup>7</sup>. Ainsi, le licenciement, qui était pratiquement inconnu dans les entreprises publiques, devient le mécanisme principal de leur "redressement".

Les entreprises publiques ont été au centre des réformes économiques entamées en 1989. Malgré des enveloppes financières très importantes, que le budget de l'Etat consacre annuellement depuis 1991 pour assurer leur assainissement, elles restent d'un niveau de performance très faible. Le bilan du gouvernement prévoit la dissolution de 50 grandes entreprises publiques à vocation nationale (soit presque 20% du total) et 400 entreprises publiques locales (soit le tiers des entreprises à vocation régionale et communale).

Dans l'industrie — hors hydrocarbures — la situation n'a pas cessé de se dégrader. Depuis 1989, les taux de croissance sont négatifs, et pour 1996, le taux de croissance a été de - 4,4%. La baisse globale du niveau de production a atteint plus de 20% entre 1989 et 1996. Certaines branches de l'activité économique ont connu un véritable effondrement comme le textile et la confection, les cuirs et chaussures et les industries lourdes (sidérurgie, métallurgie, mécanique, électronique). Les capacités de production installées tournent à moins de 50% en 1995 pour l'ensemble de l'industrie manufacturière<sup>8</sup>. Cette évolution aggrave les déficits financiers des entreprises en situation de quasi-faillite dont le nombre croît chaque année. Plusieurs facteurs expliquent cette situation.

Il y a d'abord la non-adaptation des entreprises publiques aux nouvelles données de l'économie de marché caractérisée par l'introduction de la concurrence de produits étrangers, consécutive à la libéralisation du commerce extérieur. Ces entreprises ont fonctionné pendant plus de deux décennies dans un espace économique très protégé avec l'exercice d'un monopole quasi-absolu. Elles n'ont jamais su maîtriser ni leurs coûts de production, ni la qualité de leurs produits<sup>9</sup>. Il en a découlé un niveau très faible de la productivité et un coût élevé de la main-d'œuvre qui accapare l'essentiel de la valeur ajoutée (près de 42% en 1995). Ces facteurs ont généré des déséquilibres financiers importants et auto-entretenus. Les découverts bancaires des industries publiques sont passés de 10 milliards de dinars à la fin de 1994 à 94 milliards de dinars à la fin de 1995, soit 26% du chiffre d'affaires annuel<sup>10</sup>. En 1996, ces découverts ont atteint 109 milliards de dinars soit 54% de leur chiffre d'affaires<sup>11</sup>. Bien entendu, aucun équilibre financier n'est possible dans cette situation quand on sait que les taux d'intérêt pour ces découverts étaient d'environ 23,5% au début de l'année 1996.

Ainsi, les entreprises publiques sont rapidement devenues une lourde charge pour l'économie nationale parce que leurs déficits sont financés par la planche à billets. Elles sont responsables de la forte inflation qui ronge le pouvoir d'achat de la majorité de la population<sup>12</sup>.

Enfin, les équilibres macro-économiques ont été réalisés grâce au blocage de la plupart des salaires depuis presque cinq ans. Cette contradiction non résolue entre les nécessités économiques et les contraintes sociales est un échec pour le gouvernement<sup>13</sup>. Il en a résulté une forte baisse du pouvoir d'achat de tous les salariés, à des rythmes très différents comme le montre ce tableau<sup>14</sup>:

	Cadres	Maîtrise	Exécution	Total
Indice d'évolution du salaire moyen fin 1995 par rapport à 1989 (base: - 100)	247	270	336	331
Indice de l'évolution de l'indice général des prix fin 1995 par rapport à 1989	422	442	442	442
Taux de la chute du pouvoir d'achat moyen en 1995 par rapport à 1989 (en %)	- 41 %	- 36 %	- 20 %	- 20 %

Ces données indiquent que la chute du pouvoir d'achat des salariés a été en moyenne de 20% entre 1989 et 1995. Les cadres ont été les plus gros perdants du processus d'ajustement qui a réduit leur pouvoir d'achat d'environ 41%. La détérioration du niveau de vie des cadres n'est d'ailleurs pas un processus nouveau puisqu'elle a commencé dès 1970<sup>15</sup>. Il s'avère ainsi qu'une partie non négligeable de la classe moyenne constituée par le processus d'industrialisation, lancé au début des années 1970, a été fortement déstabilisée par une profonde remise en cause de sa position économique. Le processus d'ajustement opère ainsi une

restructuration sociale importante. Les salariés, en général, et les cadres, en particulier, sont déclassés économiquement et socialement au profit de nouveaux acteurs économiques, gros commerçants et agriculteurs.

---

## Des mutations contradictoires

---

Plusieurs transformations importantes caractérisent l'économie algérienne à la suite de l'application du programme d'ajustement structurel mais elles ne concernent pas sa logique de fonctionnement.

L'économie algérienne, à l'instar des économies qui étaient administrées centralement, était profondément marquée par l'insuffisance de l'offre d'une multitude de biens et de services. Les pénuries concernaient aussi bien les produits de première nécessité que les biens d'équipement. La surabondance de certaines ressources côtoyait paradoxalement la pénurie chronique d'autres biens rendant ainsi très faible l'efficacité globale de l'économie, comme l'a bien décrit J. Kornai<sup>16</sup>.

Le phénomène de la pénurie a pratiquement disparu avec l'ouverture du commerce extérieur et la levée des monopoles exercés par les entreprises publiques sur les importations. Désormais les marchés sont inondés de biens de consommation importés.

Cette libéralisation du commerce extérieur a permis également l'émergence et le développement d'une nouvelle catégorie d'agents économiques qualifiés parfois de nouveaux entrepreneurs<sup>17</sup>. Les importations — se chiffrant à quelque 10 milliards de dollars en 1996 — ont été réalisées par 25 700 opérateurs privés et seulement 300 entreprises publiques. Quant aux exportations hors hydrocarbures, d'un niveau relativement faible (861 millions de dollars), elles ont été réalisées à 94% par des entreprises privées<sup>18</sup>. Sur ce plan, la transformation du fonctionnement de l'économie a été très rapide. Cette transformation est d'ailleurs visible dans toutes les villes qui connaissent un foisonnement d'activités commerciales de toutes sortes. L'économie de marché en Algérie, avant d'être un modèle d'organisation économique, s'est d'abord imposée à travers le secteur commercial. En effet, au temps fort de l'économie administrée, le marché parallèle était très développé. Pour l'année 1995 seulement, le nombre de registres de commerce délivrés a connu une croissance de 15% pour les personnes physiques et de 118% pour les sociétés<sup>19</sup>.

Dans le domaine de l'investissement une nouvelle législation a été adoptée en octobre 1993<sup>20</sup> proposant une série de mesures incitatives en faveur du secteur privé national et étranger. Les projets d'investissements formulés entre novembre 1993 et décembre 1995 sont au nombre de 1528 pour un montant supérieur à 333 milliards de dinars<sup>21</sup>. Il s'agit d'une somme colossale représentant l'équivalent de sept fois le chiffre d'affaires réalisé par le secteur industriel privé en 1994. Mais à cette date,

le secteur privé ne représentait que 15% de la production industrielle hors hydrocarbures. Dans le domaine de l'industrie, malgré les réformes qui lui sont très favorables, le secteur privé ne s'est pas véritablement développé. Paradoxalement, il a même perdu de son importance puisqu'il représentait 20% de la production industrielle hors hydrocarbures en 1989 et 26% au temps fort de l'économie administrée en 1979.

Les privatisations du secteur public qui devaient permettre ce développement, à la faveur d'une loi adoptée en août 1995, n'ont concerné, jusqu'à présent, qu'un très faible nombre de très petites entreprises. Cette loi a d'ailleurs fait l'objet de nombreux amendements qui seront adoptés prochainement pour donner un nouveau souffle à cette opération, selon les termes du gouvernement qui prévoit un plan de privatisation de 250 entreprises au cours des années 1997/1998<sup>22</sup>. Il s'agit d'ailleurs du principal objet de critiques formulées par les experts du FMI à l'occasion des derniers examens de réalisation du programme d'ajustement structurel mené par l'Algérie<sup>23</sup>.

Les difficultés de privatisation et les sommes importantes consacrées par l'Etat à ce qui est techniquement appelé l'assainissement des entreprises publiques qui dure depuis 1991 sans grands résultats, montrent que le fonctionnement rentier de l'économie n'a pas été radicalement transformé. En effet, bien que les hydrocarbures ne représentent que 28% du produit intérieur brut pour 1995, les recettes de la fiscalité pétrolière représentent 55% des recettes budgétaires globales de l'année 1996, alors que ce taux avoisinait 38% en 1989.

Au vu de ces données, il apparaît que le fonctionnement de l'Etat reste fortement dépendant des ressources que procure la rente énergétique. L'économie produit des ressources fiscales ordinaires de plus en plus faibles pour couvrir des dépenses publiques de plus en plus élevées. C'est ce qui explique, par ailleurs, que la principale transformation du pays concerne le commerce extérieur, principal lieu de "consommation" de la rente énergétique, autrefois domaine réservé aux entreprises publiques, et ouvert maintenant en plus, à quelque 25 700 opérateurs privés. C'est ce secteur qui a fait l'objet de plus de résistance au changement de la part de l'Etat et des entreprises publiques, malgré quelques tentatives de réforme amorcées en 1990. Mais, avec l'adoption du PAS, le commerce extérieur a été ouvert et constitue un lieu d'importantes luttes d'intérêt. Le partage d'au moins 10 milliards de dollars d'importation annuellement ne laisse indifférents ni les grandes administrations de l'Etat, ni les différents groupes d'intérêts puissants. L'enjeu des réformes actuelles semble principalement se situer à ce niveau<sup>24</sup>.

Ces mutations contradictoires montrent que si les résultats macro-économiques du programme d'ajustement structurel sont incontestables, les effets économiques et sociaux (fermeture d'entreprises et licenciement massif de salariés notamment) risquent à moyen terme de remettre profondément en cause pendant longtemps les possibilités d'une relance économique. Les experts du FMI eux-mêmes concluent une étude sur le bilan des programmes d'ajustement structurel menés au cours de la décennie 1990 en estimant que si les résultats macro-économiques sont dans l'ensemble satisfaisants, "*les résultats enregistrés au plan intérieur*

*ont été moins impressionnants”*<sup>25</sup>. Il en résulte que le programme d'ajustement structurel, aussi nécessaire soit-il, ne peut pas remplacer un programme de développement.

**Ahmed Bouyacoub** est économiste (Université d'Oran).

---

Printemps 1997

---

## Notes:

<sup>1</sup> *El Watan* du 18 janvier rapporte sous ce titre les conclusions du Conseil d'administration du Fonds monétaire international relatives à l'Algérie lors de sa réunion du 15 janvier 1997.

<sup>2</sup> *Bulletin du FMI*, août 1996.

<sup>3</sup> M. Goumiri, "Le satisfecit du créancier", *El Watan* du 21 janvier 1997.

<sup>4</sup> Le Conseil national économique et social (CNES) et le Conseil national de transition (CNT) parlement constitué de membres nommés institué en mai 1994 comme organe législatif transitoire pour une durée de trois années. Son mandat se termine en juin 1997 avec la tenue des élections législatives.

<sup>5</sup> *El Watan* du 21 décembre 1996 rapporte les données contenues dans le rapport de conjoncture du CNES de l'année 1996.

<sup>6</sup> *Liberté*, du 5 janvier 1997.

<sup>7</sup> *El Watan* du 30 janvier 1997 publie une enquête sur cette entreprise sous le titre "La lente agonie".

<sup>8</sup> *Collections statistiques* n° 71/1996, Office National des Statistiques (ONS) Alger.

<sup>9</sup> Ahmed Bouyacoub, *La gestion de l'entreprise publique industrielle*, 2 tomes OPU, Alger, 1988.

<sup>10</sup> *Collections statistiques*, op. cit.

<sup>11</sup> *El Watan* du 21 décembre 1996: "La décroissance de l'industrie se maintient".

<sup>12</sup> *Revue du CREAD* (Centre de recherches en économie appliquée pour le développement) n° 39, 1er trimestre 1996, Alger, Numéro spécial sur "Entreprises publiques et transition à l'économie du marché" sous la direction de A. Bouyacoub.

<sup>13</sup> A. Tou, membre du Bureau Politique du FLN, "L'équilibre budgétaire au détriment du progrès social", *El Watan* du 4 janvier 1997. M. Goumiri, "Enjeux et contraintes de l'économie nationale", *El Watan* du 6 janvier 1997.

<sup>14</sup> Calculs effectués à partir des données publiées dans les *Collections statistiques* de 1989, 1990 et 1995, ONS.

<sup>15</sup> Ahmed Bouyacoub, "Répartition du revenu national et catégories sociales (1969-1987)", *Revue du CREAD* n° 34, 1993, Alger.

<sup>16</sup> J. Kornai, *Socialisme et économie de la pénurie*, Economica, 1984, Paris.

<sup>17</sup> Ahmed Bouyacoub, "Les nouveaux entrepreneurs en Algérie ?", communication à l'atelier *Réseaux transnationaux entre l'Europe et le Maghreb*, organisé par l'IREMAM les 20-21 juin 1994, Aix-en-Provence.

<sup>18</sup> *Liberté* du 30 janvier 1997.

<sup>19</sup> *El Watan* du 30 décembre 1996.

<sup>20</sup> Le nouveau Code des investissements a été adopté le 6 octobre 1991 en remplacement des dispositions contenues dans la loi du 14/4/1990 relative à la monnaie et au crédit.

<sup>21</sup> Données publiées par l'APSI (Agence pour la promotion et le soutien à l'investissement), Avril 1996, Alger.

<sup>22</sup> *El Watan* du 9 janvier 1997 rapporte la déclaration du chef du gouvernement concernant la privatisation de seulement 30 petites entreprises et 88 actifs de différentes entreprises au cours de l'année 1996.

<sup>23</sup> *Liberté* du 18 janvier 1997 sous le titre "Les reproches du FMI".



---

<sup>24</sup> Nicole Chevillard, *Algérie l'après guerre civile : évaluer les chances de paix et anticiper la croissance*, Ed. Nord Sud Export Conseil, 1995, Paris.

<sup>25</sup> *Finances et développement*, publication trimestrielle du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, juin 1996, p. 14.