

République Algérienne Démocratique et Populaire  
Conseil National Economique et Social

CNES

## Rapport

# les Effets Economiques et Sociaux du Programme d'Ajustement Structurel

12<sup>ème</sup> Session Plénière

---

**AVERTISSEMENT**

Le présent rapport constitue une première tentative d'évaluation des effets économiques et sociaux du programme d'ajustement structurel.

Il participe, de ce fait au débat ouvert au niveau national, à la fois sur les conditions qui ont conduit à souscrire à ce type de programme, et sur les effets directs et indirects produits.

Son caractère préliminaire est à relier à la dynamique et la récurrence des phénomènes qui ne permettent pas une évaluation exhaustive de l'ensemble de ces effets produits et aux limites imposées par l'information disponible. En effet, et en dépit de l'utilisation de larges sources d'information et de résultats d'enquêtes spécifiques (enquêtes ménages, services publics et entreprises), l'élaboration de ce document a été souvent confrontée à un problème d'information qui n'a pas permis d'aller au fond de certaines analyses.

Ces deux raisons devront conduire à des investigations plus larges et plus approfondies pour tirer le maximum d'enseignements qui aideront:

- à comprendre la mécanique des phénomènes liés à la mise en œuvre du programme d'ajustement structurel, dans le contexte de l'économie algérienne,
- à orienter et à adapter les politiques économiques en fonction des effets pervers produits et corriger les disparités les plus préjudiciables aux équilibres et au développement socio-économiques.

---

**INTRODUCTION**

Il était dans la nature des choses que les travaux du CNES portent également sur le

programme d'ajustement structurel négocié et mis en œuvre avec les institutions multilatérales de financement. L'examen des effets économiques et sociaux du PAS s'inscrit dans le cadre d'une préoccupation permanente du CNES qui se concrétise principalement à travers différents types d'approches complémentaires.

En premier lieu, les rapports semestriels de conjoncture ont été l'occasion d'apprécier régulièrement les résultats de l'activité économique « en temps réel » au regard des politiques publiques mises en œuvre, tant dans leur dimension macro-économiques que sectorielles.

En second lieu, les différents rapports et avis ont été l'occasion d'approfondir les effets de ces politiques publiques sur les différents facteurs de production, sur la croissance et leur adaptation à l'économie de marché.

Enfin, l'exigence d'une approche globale s'impose et s'exprime en termes d'études transversales visant à une meilleure cohérence entre l'objectif de croissance économique et une politique sociale adaptée, ceci, en raison du fait qu'il est de la plus grande importance de ne pas réduire les deux secteurs que sont l'économique et le social à une relation mécanique entre une variable déterminante et indépendante et une variable déterminée qui serait, en l'occurrence, le social.

L'expérience montre que les interactions sont nombreuses et très fortes entre les dimensions économiques et sociales. Cette relation d'impact réciproque entre les divers éléments qui composent chacun des deux ensembles, est le fondement même d'un développement à la fois économique et social. La connaissance de ce processus dans ses spécificités propres à notre pays est nécessaire à la maîtrise du développement

C'est à ce type de préoccupations que répond le présent rapport.

Au cours de l'année 1998, l'Algérie a achevé l'exécution de son accord avec le Fonds Monétaire Internationale (FMI). Les évaluations faites, depuis mai de cette même année, montrent que des résultats positifs ont été enregistrés dans le rétablissement des équilibres macro-économiques à titre d'exemple, le taux d'inflation a été ramenée aux alentours de 5%, et les réserves de change s'élèvent à un niveau supérieur à 9 mois d'importation. La régulation de

l'économie s'effectue de plus en plus par les règles de l'économie de marché où le secteur privé est encouragé à jouer un rôle prépondérant.

Ces résultats n'ont toutefois pas permis d'atteindre les objectifs fixés en matière de croissance et d'emploi aggravant ainsi l'ampleur du chômage.

Il est également de plus en plus admis que les conditions d'une croissance durable ne sont pas encore réunies et que l'équilibre est encore précaire en raison de retards dans l'exécution des réformes structurelles et la dépendance économique envers les fluctuations des prix des hydrocarbures. L'évolution de ce dernier paramètre continue de conditionner l'atteinte des équilibres.

Dans ces conditions, il demeure difficile de se prononcer de manière claire et certaine sur l'atteinte des objectifs fixés par le programme d'ajustement structurel (PAS).

Cela renvoie à l'opportunité qu'il y aurait à poursuivre ce processus, étant entendu qu'un vrai débat sur le contenu de cet ajustement doit s'instaurer, débat d'autant plus nécessaire que le choix a été affiché de ne pas recourir au FMI, au delà de l'achèvement du PAS.

Ce débat tient aussi aux tensions sociales de plus en plus fortes, celles-ci découlant de résistances aux réformes structurelles, dans un environnement caractérisé par le chômage, la précarité, l'insécurité économique et sociale et la quasi-absence d'opportunité et de perspectives d'insertion, tout particulièrement chez les jeunes. Les performances économiques sont empreintes de fragilité, lorsqu'elles s'accompagnent d'un appauvrissement social.

Il s'agit, par conséquent, d'évaluer le PAS selon une optique qui ne ferait pas la part belle à l'économique par rapport au social. C'est dire que la méthodologie d'évaluation n'est pas un exercice théorique ou administratif et qu'elle doit permettre de mieux cerner l'ensemble des résultats du programme, mais aussi les relations d'interdépendance des résultats obtenus.

L'évaluation des effets du PAS peut difficilement échapper à cette approche, tant il est vrai que tous les partenaires concernés s'accordent à reconnaître ses performances contradictoires en matière économique et en matière sociale. Il va sans dire que nul n'attendait du PAS une politique sociale et que, par voie de conséquence, il n'entre pas dans les préoccupations du rapport de porter ce fait à son passif.

Cependant, l'effet des mesures contenues dans le programme aux niveaux budgétaire, monétaire, et des équilibres extérieurs, devait avoir des

conséquences mécaniques et souvent irréversibles sur le plan social. C'est ici que se situe, paradoxalement, ce que l'on peut qualifier de malentendu sur les finalités. L'hypothèse de base était que le rétablissement des grands équilibres permettrait la relance économique et donc, implicitement, l'amélioration des conditions sociales, momentanément détériorées par le programme d'austérité. Le développement économique qui pourra en résulter permettra alors d'intervenir pour corriger certaines inégalités dans la distribution et la répartition.

Il est vrai que le PAS n'a pas initié ce type de raisonnement et, ainsi qu'il sera dit plus loin, cette contestation de la nécessité d'une politique sociale comme condition de la croissance est sous-jacente au débat relatif au secteur public économique.

Néanmoins, si le PAS n'est pas à l'origine de ce débat, les mesures qu'il contenait ont contribué à infléchir les actions menées, soit par réduction, soit par disparition de leurs moyens. La préoccupation essentielle était de permettre le développement d'une production marchande dont la part prépondérante reviendrait au secteur privé.

L'amélioration des conditions de vie des populations devient alors une résultante de cet objectif économique. Cette amélioration n'implique pas le maintien à l'identique de l'offre de biens et services collectifs ni dans ses produits ni dans ses structures. Cela renvoie à la nécessité d'adoption d'une politique sociale alternative fondée sur les principes d'équilibre budgétaire et non sur les besoins de financement et sur les critères de sélectivité dans l'expression de la solidarité sociale. Cette intention n'était explicitement affichée, que ce soit au sein même des mesures d'auto-ajustement, que dans le PAS proprement dit.

Il est aussi vrai que ces inflexions structurelles implicites ont débuté bien avant le PAS. A ce titre, l'Algérie a mis en place et adopté, au cours des années 80 et jusqu'à 1994, des mesures d'ajustement qui s'assimilaient grandement à celles préconisées par le FMI. Le PAS semble avoir accéléré certaines évolutions telles l'appauvrissement des classes moyennes, conséquence des restructurations du secteur étatique souhaité par le FMI.

Ce relatif désengagement de l'Etat de la politique de l'emploi, a engendré la formation de revenus informels ou résultant de la spéculation.. Comme le soulignait le regretté M Boukhobza "L'impôt n'est pas utilisé pour lutter contre les inégalités socio-économiques non fondées sur le travail légal. (l'émergence

de milliers de milliardaires en est l'exemple le plus caricatural). A cela s'ajoute l'inexistence d'un rôle de l'impôt dans l'éradication des activités spéculatives ou son absence quasi totale dans certains secteurs névralgiques tel que l'agriculture".

Les enjeux à venir gravitent autour de la nécessité de la mise en place d'une politique d'ensemble qui après avoir permis le rétablissement des équilibres macro-économique, soit à même de restaurer une certaine croissance économique, vecteur de bien être social.

On ne pourra éluder plus longtemps la question relative d'une part, à la répartition entre les différents groupes sociaux de la charge de l'ajustement, et d'autre part à l'environnement de marginalisation et d'exclusion qui prévaut aujourd'hui dont la croissance économique espérée doit soulager.

Il apparaît ainsi que l'évaluation des effets du PAS nécessite une grille d'indicateurs de performance qui se répartissant autour de deux grands axes, d'une part, de la réalisation de ses propres critères de performance (évaluation interne) et d'autre part, celui de son adéquation aux finalités sociales au sens large (évaluation externe).

A titre d'exemple, l'évaluation des politiques macro-économique doit pouvoir prendre en charge la question relative à l'impact du PAS sur le degré de vulnérabilité de notre économie aux fluctuations des prix du pétrole. La réduction des recettes fiscales qui en résulte, dans un contexte où la relance de la croissance et la satisfaction de besoins sociaux ne peuvent être différées plus longtemps, est l'illustration de la nécessité de cette double évaluation des performances du PAS.

Cette approche vise à s'appuyer sur les évaluations faites par les services compétents en accord avec les institutions multilatérales tant au plan macro-économique qu'à ceux des politiques sectorielles et de l'amélioration de la position externe de notre économie.

Il s'agira ici de compléter ces évaluations par une prise en compte des finalités de l'économie de marché, ainsi que de celles d'une politique sociale globale que la fragilité des résultats du PAS rend encore plus urgente.

Aussi, le rapport examinera-t-il dans un premier temps, les finalités et les objectifs du PAS au regard de l'évolution de l'économie de l'Algérie, pendant la période 1980- 1994 caractérisée par l'impuissance des politiques d'auto-ajustement à juguler la crise ; pour apprécier ensuite les effets économiques et sociaux du PAS et les enjeux à venir.

L'étude est divisée en deux parties :

une première partie relative aux finalités, et objectifs du PAS, et aux instruments de politiques économiques nécessaires à sa mise en œuvre (politique budgétaire, politique monétaire, politique du taux de change, ...). Cette analyse sera précédée par l'étude du contexte économique qui a prévalu avant le PAS, et qui a imposé d'aller vers le rééchelonnement.

une deuxième partie consacrée à l'étude des répercussions économiques et sociales du PAS, en tentant de mettre en évidence:

\* au plan économique, les incidences sur les entreprises et certains secteurs d'activité économique, en notant, particulièrement la baisse de la production industrielle, la déstructuration financière des entreprises, la fermeture et la dissolution de nombre d'entre elles, ainsi que le recul du secteur public qui ne s'est pas réalisé en faveur du secteur privé productif et structuré, mais en faveur de l'informalisation de l'économie ;

\* au plan social, les incidences en matière d'emploi, de chômage, et de conditions de vie des populations, en revenant sur l'efficacité des dispositifs de prise en charge sociale mis en place. Cette partie tentera de mettre en relief le désengagement relativement brutal de l'Etat des services sociaux et des services publics qui remet en cause certains acquis fondamentaux dans les domaines sensibles, tel que l'éducation, la santé, le logement, ...

## 1- FINALITES ET OBJECTIFS DU PAS

Les programmes d'ajustement structurel, actuellement en cours un peu partout dans les pays en voie de développement, ont été rendu nécessaire, principalement, par la crise de l'endettement. Ils ont pour finalité le rétablissement des grands équilibres macro-économiques, ainsi que la transformation des structures économiques. La lutte contre les déséquilibres et les dysfonctionnement de l'économie, est l'objectif assigné à ces programmes, dans la mesure où l'on cherche à stabiliser le cadre macro-économique.

L'ajustement n'est pas seulement économique, il revêt aussi une dimension sociale. Dès, lors, bien que celle-ci soit toujours implicite. Dès lors, il inscrit les sociétés qui le mettent en œuvre, dans une perspective de transition. Cette dernière, relève d'un processus dont on connaît, toujours, le point de départ mais jamais, avec précision, le point d'aboutissement., étant donnée la récurrence des phénomènes.

Si l'application d'un programme d'ajustement était explicite dans le contexte du rééchelonnement de la dette extérieure en 1994, cela ne signifiait pas que des ajustements antérieurs n'avaient pas été procédés à des ajustements antérieurs. Mais le seul résultat de ces pratiques d'auto-ajustement a été l'aggravation de la crise puisqu'en 1994, l'économie était au bord de l'asphyxie financière. Partant de ce constat, l'analyse du programme d'ajustement ne saurait faire l'économie d'une étude des politiques et des dynamiques économiques qui l'ont précédé. Une première partie sera consacré à l'analyse de l'évolution de l'économie et des politiques mises en œuvre de 1980 à la veille du rééchelonnement. Dans une seconde partie, le programme d'ajustement, objet de l'analyse, sera questionné tant du point de vue de ses résultats que de celui de ses capacités à réunir les conditions d'une reprise.

### **1.1- Evolution de l'économie nationale et des politiques économiques menées au cours des années 1980.**

Les années 1980 ont connu des évolutions contrastées du point de vue des structures et des politiques économiques. Ces évolutions tiennent à la fois à des facteurs internes mais aussi externes. En effet, l'extrême fragilité de l'économie rend celle-ci très dépendante des variations des recettes d'exportation. Aussi, tant en 1980 qu'en 1986, la forte croissance de ses disponibilités extérieures dans le premier cas, et leur assèchement, dans le second, vont déterminer, pour une large part, les évolutions de l'économie et des politiques.

#### **1.1.1 Evolution de l'économie nationale.**

##### Evolution des grands agrégats macro – financiers.

Au cours des années 80, l'économie apparaît comme étant marquée par un déséquilibre d'ordre structurel entre l'offre et la demande globales.

Du côté de l'offre, la réorientation du modèle de croissance, la chute du niveau des investissements, les conditions d'adaptation des entreprises à la restructuration, la compression des importations,... annoncent la phase de décroissance.

Du côté de la demande, la croissance du revenu nominal, en décalage par rapport aux données de l'économie réelle, a été à l'origine de l'excès de la demande globale par rapport à l'offre et de la rupture d'équilibre entre les ressources et les emplois.

Aux plans monétaires et financiers, ce déséquilibre est perceptible à travers les mécanismes de financement de l'investissement qui relèvent d'une économie d'endettement. Cet aspect du déséquilibre, probablement le plus important, a été quelque peu masqué par le gonflement des recettes pétrolières durant les premières années de la décennie. Le remboursement net de la dette extérieure et la prudence au niveau budgétaire laissèrent place très rapidement aux déficits extérieur et intérieur. La sensibilité de la balance commerciale et des recettes budgétaires au prix du baril tient à la place des hydrocarbures dans les exportations et à la part relative de la fiscalité pétrolière dans les recettes du Trésor (cf : tableau ci dessous).

**Tableau n° 1 Balances fiscale et monétaire (en %).**

	1985	1986	1987	1988
<b>Recettes Trésor/ PIB</b>	36,8	30,6	28,4	26,7
<b>Dt. Fiscalité pétrolière</b>	15,9	7,1	6,3	6,9
<b>Dépenses- Trésor/ PIB</b>	46,4	42,3	35,6	39,4
<b>Dépenses courantes</b>	18,2	21,1	20,1	21,8
<b>Investissements publics</b>	15,3	13,8	11,7	12,4
<b>Prêts nets aux EP</b>	7,8	5,8	4,9	5,9
<b>Autres</b>	5,1	1,6	-1,1	-0,7
<b>Solde du Trésor / PIB</b>	9,6	11,7	7,2	12,7
<b>M2 / PIB</b>	76	75	79	84
<b>Inflation IPC</b>	10,5	12,3	7,5	5,9

Source : Banque Mondiale.

Le tableau ci-dessus appelle les commentaires suivants :

- la sensibilité des recettes du Trésor à la variation du prix du baril apparaît très forte. De 16% en 1985, la fiscalité pétrolière est tombé à 7% seulement l'année suivante. Ce qui n'a pas manqué d'entraîner une chute d'une ampleur quasi- identique des recettes du Trésor ;
- les dépenses, quant à elles, ont certes été réduites mais dans une moindre proportion par rapport aux recettes, les premières baissant de 7 points, les secondes de seulement 4 points ;
- la baisse des recettes s'est diversement répercutée sur les différents postes. Alors que les dépenses du Trésor, relativement au PIB, baissent de 4 points entre 1985 et 1986, les dépenses courantes augmentent curieusement de 3

points. Par ailleurs, on peut remarquer que la part des investissements publics est réduite de 2,5 points. L'austérité semble toucher en priorité les investissements et les prêts aux entreprises publiques ; ce qui augure du désengagement de l'Etat du financement des entreprises publiques ;

- le déficit du Trésor s'aggrave très sensiblement (+2 points) malgré l'important désengagement de l'Etat, de l'ordre de deux points de PIB ;
- la variation du taux de liquidité de l'économie, mesuré par le rapport entre la masse monétaire au sens large (M2) et le PIB, suit avec une année de retard l'évolution du solde du Trésor. Le taux de liquidité, comme on peut le constater, accuse une tendance à la hausse sous l'effet de la monétisation du déficit du Trésor. Ce qui ne manque pas de provoquer une hausse de l'inflation des prix, malgré le système des prix administrés alors en vigueur. L'état surliquide de l'économie apparaît être la conséquence non pas de l'intervention de l'Etat dans le financement des investissements, ainsi que cela s'observait antérieurement, mais des dépenses courantes de l'Etat désireux de maintenir un équilibre social qui devenait déjà précaire. Nous rappelons que ces évolutions s'effectuent dans un contexte caractérisé par un taux de croissance économique négatif.

**Tableau n°2 Evolution de la balance courante et des besoins de  
financement**

**(1985-1990)** en millions de dollars.

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<b>Balance courante</b>	+ 1.038	- 2.230	141	- 2.044	- 1.081	+ 1.421
<b>Service de la dette</b>	5.041	5.185	5.481	6.564	7.530	9.501
<b>dont :</b>						
<b>Principal</b>	3.504	3.585	3.846	4.481	5.506	7.351
<b>Engagements</b>	3.179	6.090	9.625	10.401	8.800	8.429
<b>Mobilisations</b>	3.991	4.609	4.684	6.492	6.825	7.291

Source : Banque Mondiale, tables de la dette 1991 et 1993 et Banque d'Algérie, rapport 1993

Sous l'effet de la chute du prix du pétrole, la balance courante accuse un déficit considérable en 1986, de l'ordre de 2,2 milliards de dollars, surtout que l'année précédente, elle avait dégagé un excédent de plus d'un milliard. Ce déficit persiste les années suivantes, avec une ampleur comparable, mis à part l'année 1987, durant laquelle excédent résultant d'une réduction drastique des importations, dans le but de contenir la dégradation de la balance des paiements. Cette réduction a particulièrement pénalisé l'appareil de production. Le service de la dette passe de 5.041 millions de dollars en 1985 à 9.500 millions en 1990. Les remboursements, au titre du principal ont plus que doublé entre le début et la fin de la période. Leur montant est passé de 3.504 millions de dollars à 7.351. En conjuguant ces montants aux résultats de la balance courante, on comprend pourquoi l'Algérie a eu tendance à mobiliser des emprunts de plus en plus élevés. Ces derniers marquent un bond particulièrement important, à partir de 1987, en raison de la hausse du service de la dette et de celle, plus relative, des importations.

Le stock de dette s'accroît rapidement. De 18.400 millions de dollars, en 1985, il passe à près de 23.000 millions de \$, en 1986, à 26.775 millions de \$, en 1988 et à 29.794 en 1990, soit à près de 1,9 fois son niveau de 1984. Le ratio du

service de la dette passe, dans le même temps, de 34 %, en 1985, à 56,7%, en 1986, à 76,6%, en 1988 et à 68,5%, en 1990.

La réaction des milieux financiers ne s'est pas faite attendre. Elle a été aussi brutale que le "contre - choc pétrolier". Alors que les crédits financiers représentaient 42 % du total des crédits octroyés à l'Algérie, en 1986, ceci n'ont plus représenté que 13,19%, l'année suivante, pour devenir négligeable en fin de période 85-90. Cette méfiance des milieux financiers montre à quel point le niveau du prix du pétrole pèse sur l'appréciation du risque "Algérie".

Le raccourcissement des échéances est l'autre élément qui a pesé lourdement sur le service de la dette et son ratio. L'échéance moyenne du total des engagements mobilisés est passée de 9,3 ans, en 1986, à 3,5 ans à la fin de 1989. La structure des nouvelles mobilisations est dominée par les crédits commerciaux qui alourdissent indirectement la charge de la dette par les frais et commissions introduits dans le coût des importations.

Devant la difficulté croissante d'accès au marché financier, l'Algérie se retourne vers les crédits commerciaux qui ont connu un net développement et dont la part dans le total des mobilisations est passée de 38 %, en début de période à près de 64 %, en fin de période. Il est à rappeler que les entreprises avaient l'obligation de trouver des financements extérieurs pour leurs activités.

Le raccourcissement des échéances est le processus par lequel la dette s'est progressivement « autonomisée » de l'investissement. Compte tenu du temps que ce dernier requiert, sa réalisation devient de moins en moins compatible avec la nature des crédits extérieurs dont les délais de remboursement deviennent de plus en plus courts. Les nouvelles mobilisations ont pour but essentiel d'approvisionner la population et de maintenir à un niveau minimum le fonctionnement de l'appareil productif.

La dette à long terme (plus de 7 ans) ne représente plus que 25 %, en fin de période, contre 60 %, en début de période, les emprunts dont la maturité financière est de 3 ans (non compris les crédits à moins d'un an), voient leur part passer de 1,41 %, en 1985, à plus de 48 %, en 1990.

Les échéances de plus en plus courtes vont influencer le service de la dette à la hausse et conduire l'Algérie à une situation "d'étranglement" financier. Le ratio du service de la dette dépasse la barre de 50 %, dès 1986, pour atteindre 76,6 % et 71,8 %, les deux années suivantes. Les difficultés de couvrir les besoins de financement poussent les pouvoirs publics à parer au plus pressé en mobilisant

les moyens disponibles, sans se préoccuper de leurs conditions et à pratiquer un ajustement récessif.

#### Evolution de l'économie réelle

La contraction des moyens de paiements en devises a entraîné celles des importations dont dépend encore étroitement le Produit Intérieur Brut (PIB)<sup>1</sup>. Le tableau n°3 permet d'apprécier cette relation et de prendre indirectement la mesure du poids des hydrocarbures dans la croissance économique en Algérie.

**Tableau n°3 : Croissance du PIB en % (1985-1990).**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<b>Agriculture</b>	23,8	- 1,9	17,3	- 8,9	18,4	- 9,3
<b>Hydrocarbures</b>	5,7	1,2	7,1	- 1,9	8	4,3
<b>Industrie</b>	3,5	5,2	- 0,8	- 1,4	- 4,4	0,6
<b>B.T.P</b>	- 0,5	0,3	- 9,2	- 8,3	1,5	- 1
<b>Services</b>	5,1	- 4,6	- 3,5	1,4	3,1	- 5
<b>Administrations publiques</b>	7,2	5,5	4,2	3,7	3,4	3,5
<b>PIB</b>	5,6	- 0,2	- 0,7	- 1,9	4,9	- 1,3
<b>PIB hors hydrocarbures, Administrations et Agriculture</b>	2,8	- 2	- 7,2	- 1,8	1	- 2,6
<b>PIB par habitant</b>	2,3	- 3	- 3,5	- 4,5	2,3	- 3,8

Source : Banque Mondiale, Mémorandum économique 1993, p. 9.

On peut observer, une fois de plus, que l'année 1986 est celle de la rupture. Exception faite de 1989, le PIB croît à des taux négatifs sur le reste de la

<sup>1</sup> La Banque Mondiale associe dans un scénario (1993-2001) la croissance de 2,2 % du PIB à

5,2 % de croissance pour les importations. A chaque point de croissance du PIB correspond donc une hausse de 2,4 % des importations (Mémorandum 1993).

période. La répartition sectorielle de la récession montre que les effets de celle-ci sont supportés par l'industrie et le bâtiment et travaux publics (B.T.P), compte tenu des services. Ces deux secteurs sont de grands consommateurs d'inputs et de biens d'équipement dont l'importation a fortement baissé comme souligné plus haut. **La forte relation entre leur croissance de ces deux secteurs et celle des importations, met en évidence la faible intégration de ceci et, par voie de conséquence, leur forte vulnérabilité aux chocs extérieurs.**

En comparant le PIB global au PIB hors hydrocarbures, agriculture et administration, on peut souligner que les facteurs de croissance restent dans une large mesure, exogènes. La production agricole dépend encore des conditions climatiques, comme en témoignent les fortes fluctuations d'une année à l'autre. La croissance de l'industrie est étroitement liée au pouvoir d'achat des hydrocarbures dont les fluctuations agissent directement sur le volume des inputs et biens d'équipement importés. A ces deux facteurs essentiels, s'est progressivement ajouté le service de la dette dont le poids dans les recettes d'exportations rend de plus en plus difficile l'approvisionnement correct de l'industrie.

#### De la nature de la crise.

Comme signalé plus haut, dès le milieu de la décennie quatre-vingt, l'économie algérienne montre de grands signes d'essoufflement. A la fin de la même décennie, l'analyse par les variables macro-économiques traditionnelles (déficits publics et des paiements extérieurs, expansion accélérée de la masse monétaire, surévaluation du taux de change ), révèle que l'économie algérienne souffre de profondes distorsions qu'il faudra désormais corriger. Ces dernières ont été révélées brutalement par l'effondrement des cours sur le marché mondial des hydrocarbures, en 1986. Est-ce à dire que la baisse du prix du baril est la véritable cause qui expliquerait l'apparition de ces distorsions ou s'agit-il d'un simple révélateur de phénomènes plus structurels qui ont accompagné le projet algérien?

Nous tenterons de mettre brièvement en évidence les questionnements suivants :

- quels ont été les grandes distorsions qui ont accompagné, le projet algérien, dès son démarrage et qui n'ont pu être révélés qu'avec la crise des paiements de 1986 ?

- une des questions importantes est sans doute de savoir pourquoi on a reculé l'éventualité d'un rééchelonnement alors que les mesures d'austérité mises en œuvre, de façon interne dans le souci de l'éviter, sont, en fait, de même nature que celles que prônent les Institutions Monétaires Internationales telles que le FMI, dans le cadre de la conditionnalité et l'ajustement structurel ?

Après cinq années de récession provoquée par le resserrement brutal de sa contrainte extérieure, l'Algérie s'engage dans un programme d'ajustement structurel négocié avec le Fonds Monétaire International, tout en continuant à refuser le rééchelonnement dont la conditionnalité est considérée peu compatible avec le souci de sauvegarde de la souveraineté nationale.

Alors que l'étau du service de la dette se resserre un peu plus chaque année, l'Algérie tente d'éviter le rééchelonnement en conjuguant une sévère politique d'austérité, qui touche à la fois la population et le système productif, et l'utilisation de ses réserves de change y compris l'or. Par ailleurs, on pense regagner la confiance des créanciers grâce à l'appui apporté par le Fonds Monétaire International et la politique de refinancement négociée avec chaque créancier. L'essentiel est de passer le pic de la dette du début de la décennie quatre-vingt dix. Le service de la dette et son ratio, seraient plus gérables que de substantielles recettes sont attendues, dès 1995, au titre des exportations de gaz.

Il ne s'agissait donc pour le décideur algérien que d'une contrainte de court terme dont le traitement par le rééchelonnement est à écarter, d'autant plus que ce s'apparentait à la perte d'une partie des pouvoirs de décision et qu'il impliquait, par voie de conséquence, un aveu d'échec de la politique économique poursuivie. Une austérité, même sévère, était alors préférable à une perte de souveraineté, au profit d'une institution internationale, considérait jusque là comme un "gendarme" au service des puissants.

L'expérience montre que l'Algérie n'a pu échapper ni à l'une ni à l'autre. Après de longues années de récession qui ont appauvri sa population et entamé son potentiel productif, l'Algérie accepte le principe du rééchelonnement.

Le projet algérien, était dès le départ, lié aux capacités de financement que lui conférait directement et indirectement le secteur des hydrocarbures. L'amélioration du rapport de force, au profit des pays de l'OPEP, dès le début de la décennie 70, et un environnement international permissif à l'endettement, durant cette même décennie, ont élargi davantage les capacités de financement

du projet algérien, grâce à une amélioration des termes de l'échange, d'une part, et un élargissement, en conséquence de la solvabilité extérieure, d'autre part.

Le développement est, alors, entrevu d'abord comme l'installation d'une base matérielle aussi dense que diversifiée, articulée autour d'une industrie dont les effets à terme sur le reste de l'économie libérerait cette dernière de ses multiples dépendances vis à vis de l'extérieur, mais aussi du surplus pétrolier comme ressource quasi-unique de financement de l'accumulation.

Il devient clair que cette façon, de voir, louable par ailleurs, contenait de nombreux risques. Le premier est lié aux capacités, de financement générées par le secteur pétrolier, qu'on ne pouvait espérer maîtriser, compte tenu de leur contenu en devises et dont le pourvoyeur est le secteur pétrolier. Le second, d'une toute autre importance, est lié à la pérennité du projet lui-même. L'ambiguïté qui a accompagné les réformes du début des années quatre-vingt est très significative de ce point de vue.

C'est à travers cette « philosophie » de base que l'on peut comprendre et appréhender le rôle des hydrocarbures dans sa fonction financière directe et indirecte ( dette). En soustrayant le reste de l'économie aux fonctions pour régler le service au titre de la dette intérieure et extérieure, le secteur des hydrocarbures a longtemps protégé les autres secteurs de l'économie (avec comme exemple la protection offerte à l'industrie, le temps que celle-ci arrive à maturité) et ce, en les dispensant de contribuer aux règlements du service de la dette, tant interne qu'externe. Autrement dit, le surplus pétrolier donnait la possibilité réelle de rendre conciliable un échéancier de remboursement, connu à l'avance, et la dite structure. Concrètement, les paiements au titre de la dette extérieure étaient assurés ou gagés, quasi-exclusivement, sur les recettes pétrolières. Du point de vue du financement en dinars, l'épargne budgétaire reste essentiellement une donnée exogène (puisque'elle est générée majoritairement par la fiscalité pétrolière). A ce stade, on peut conclure que le financement de l'investissement était assuré directement et indirectement par le surplus pétrolier auquel on a adossé un financement interne et externe. Au plan interne, l'Etat s'endettait lourdement par anticipations sur les recettes liées à la fiscalité pétrolière.

Il est nullement besoin de rappeler les pressions inflationnistes qu'exerce la monétisation du déficit public, particulièrement dans une situation d'inélasticité de l'offre.

Il est admis, par ailleurs, que l'économie de crédit n'a de chance d'être un vecteur de croissance durable que si elle permet de créer les conditions de remboursement des ressources mobilisées. Dans la situation contraire, elle mute inévitablement vers l'économie d'endettement qui pourrait être définie par une situation où tous les agents, pris globalement, sont endettés. Dans une telle situation, la compensation ne peut venir que de l'étranger.

Le contre choc pétrolier de 1986 semble révéler que c'est plutôt l'économie d'endettement qui a prévalu. Après plus d'une décennie et demie d'injection massive de capitaux, le système productif, en construction, n'est toujours pas générateur de surplus. Mieux encore, il entretient, en partie, l'économie d'endettement, compte tenu de sa dépendance extérieure.

Il y a lieu, de mentionner, également, que l'inflexion de la politique économique au tournant de la décennie 1980, ainsi que le remboursement d'une partie de la dette par anticipation ont largement contribué à produire la crise. En effet, la politique de réorientation des investissements, au profit des infrastructures économiques et sociales, s'est substituée au parachèvement de la construction de l'outil de production qui avait déjà, semble-t-il, vaincu des problèmes de taille et d'absorption mais auquel il manquait, néanmoins, des pans essentiels.

Par ailleurs, le remboursement par anticipation d'une partie de la dette, a détourné les fonds qui auraient pu être rendus disponibles pour le financement du parachèvement de la construction de l'outil industriel.

La seconde période de la décennie quatre-vingt marque, pour l'Algérie, un retournement brutal de la conjoncture. La baisse, de concert, du prix du pétrole et du cours du dollar en sont les raisons immédiates. La baisse brutale des recettes d'exportation et la hausse du service de la dette ont eu pour effet une détérioration de la qualité de la signature de l'Algérie qui va être contrainte à un ajustement récessif, compte tenu des difficultés qu'elle éprouve quant à la couverture de ses besoins de financement, de plus en plus importants.

### **1.1.2- Les politiques économiques menées au cours des années 1980.**

#### Les ambiguïtés des politiques économiques.

C'est au début des années 1980, que l'on pouvait pressentir les premiers signes d'infléchissement de la politique économique poursuivie jusque là. Cette période est charnière. Des objectifs nouveaux sont définis ; ceux-ci consistent à

rompre avec un niveau élevé d'investissements publics dans les secteurs productifs au profit d'investissements dans les infrastructures économiques et sociales.

Deux plans quinquennaux ont été mis en œuvre durant lesquels il a été également procédé à une restructuration des entreprises. Cette dernière consiste à substituer à l'intégration verticale du système productif, apanage d'une économie à planification impérative, des structures horizontales, supposées être plus à même de favoriser la décentralisation de l'économie, et, partant, d'améliorer ses performances.

Rappelons que c'est durant les plans quadriennaux (70-77) que le secteur public avait été structuré en «administrations verticales» de branches, sous forme de grandes sociétés nationales : mines, énergie, hydrocarbures, sidérurgie, métallurgie, mécanique....

Chaque société nationale devait gérer verticalement, donc intégrer tous les aspects de sa branche d'activité en amont comme en aval : approvisionnement, engineering, production, commercialisation, transport, voire même les œuvres sociales.

La «restructuration des entreprises» en nombre plus important supprime les sociétés de branche, et les remplace par une multitude d'entreprises de taille plus réduites sur la base du principe de la spécialisation des activités.

En effet, parmi les objectifs déclarés dans le décret du 4 octobre 1980 relatif à la restructuration, les suivants peuvent être retenus :

- l'introduction de plus de flexibilité en visant à spécialiser les entreprises, à séparer les fonctions de production et de distribution, en limitant leur taille et en séparant les fonctions de production et de distribution ;
- le renforcement des instruments de planification, en vue de satisfaire les besoins sociaux en croissance rapide. A cet objectif, répondent d'autres mesures d'accompagnement : assainissement financier, plans de production et contrats inter - entreprises visant à planifier leurs échanges.
- la décentralisation, en vue de promouvoir les économies locale et régionale, illustrée par l'implantation des sièges sociaux, hors de la capitale, dans les différentes régions du pays.

Pour mieux saisir l'idée de restructuration et tracer son évolution, il y a lieu de remonter à sa genèse et aux premières décisions prises en vue, de son application.

En novembre 1979, une commission ad hoc a été créée pour étudier la question de la décentralisation. Cette réflexion s'est appuyée – tout en les renforçant – sur les efforts de réorganisation interne des grandes entreprises publiques, comme la SONATRACH ou la SNS, qui s'organisaient en divisions ou départements de plus en plus autonomes.<sup>1</sup>

A la fin de l'année 1983, une centaine de grandes entreprises publiques – englobant les trois quarts de l'activité économique – ont été fractionnées en près de 500 nouvelles entreprises, environ.

La restructuration des entreprises n'a pas remis en cause la nature du système national de planification. Toutefois, le système de financement a été à la lumière de ces changements, davantage centralisé. Les concours temporaires ont été transformés en concours définitifs.

La politique d'un meilleur bien être, prônée au début de la décennie, ne résiste pas à la baisse du prix du baril dès le mois de mars de l'année 1983. De 13 milliards de dollars en 1985, les recettes ont chuté à 7 milliards \$, en 1986. En réaction à la crise des paiements qui s'est instaurée, les pouvoirs publics ont décidé de réduire, de façon drastique, les importations. Cette réduction a eu pour effet néfaste sur le fonctionnement de l'appareil productif et sur la satisfaction des besoins de la population.

La crise, qui s'annonçait durable, n'a pas suscité les réactions idoines des pouvoirs publics qui auraient consisté en la réarticulation des variables macro-économiques en conformité avec le nouveau contexte. Cette fuite, en avant s'est substituée à la mise en œuvre d'ajustements qui, sans doute, laissaient encore, à cette époque, des marges de manœuvre assez grandes. L'aggravation de la crise eut pour conséquence sur le plan externe, un durcissement des conditions d'emprunt, et sur le plan interne, un rétrécissement des possibilités d'accumulation et des conditions de vie de la population.

---

<sup>1</sup> C'est dans ce contexte que les premières décisions de restructuration ont été prises, s'appuyant sur ce mouvement. Elles se sont appliquées d'abord à la SONATRACH, dès Avril 1980, divisée en trois entreprises ; puis à la SONACOME, divisée aussi trois entreprises ; au secteur BTP (DNC, SONATIBA, ECOTECH, SOREC-SUD) ; enfin à l'ensemble des entreprises du secteur public.

De la capacité des politiques économiques à juguler la crise.

A partir de 1986, des vellétés de réforme libérales se font jour. A la différence des précédentes tentatives de réforme, celles-ci s'articulent autour d'une démarche globalement cohérente. Cette nouvelle doctrine propose des changements structurels et institutionnels fondamentaux. Celle-ci est parfaitement restituée par la note d'avertissement mise en exergue les cahiers de la réforme :

« la réflexion sur l'organisation et le fonctionnement de l'économie nationale engagée au début de l'année 1986 a démarré par la formulation du projet intitulé « autonomie de l'entreprise ». Le saut qualitatif impliqué par ce projet a accru l'étendue de la réflexion. Il a conduit à la nécessité de mettre en œuvre rapidement, de façon systématique et organisée, des initiatives dans tous les domaines. Il a abouti à un large mouvement de réformes ayant pour enjeu la mutation raisonnée de la société algérienne ».

Les vellétés dont il est question sont empreintes d'ambiguïté dans leur application concrète sur le terrain. Les hésitations constatées tiennent moins à la volonté de donner corps à ces réformes qu'aux résistances explicites et aux pesanteurs sociales. La démarche gradualiste des pouvoirs publics s'expliquerait par leur souci de maîtriser les risques de contestation sociale.

C'est ainsi que les réformes préconisées n'ont commencé à avoir un début de concrétisation qu'à la fin de l'année 1987, avec la réorganisation du domaine agricole de l'Etat, puis en janvier 1988, avec les lois sur l'autonomie des entreprises publiques. Dans le même temps, la monnaie nationale s'est dépréciée, de façon progressive, si de nouveaux mécanisme de fixation des prix ont été décidé, en 1989, les prix sont restés, pour l'essentiel, administrés et le soutien des prix des produits de large consommation a été maintenu.

**1.2- L'ajustement et la croissance : le grand malentendu.**

L'ajustement est souvent présenté, du moins, dans la doctrine des institutions financières internationales, comme une phase préalable à la relance économique. Or, tant les expériences concrètes d'ajustement que l'objet même d'un programme, de ce type ne confortent pas ce jugement . Il y a, dès lors, malentendu sur la question de la relation d'implication entre l'ajustement et la croissance. Il n'est pas encore prouvé que le premier entraîne nécessairement la seconde.

Les tentatives d'auto-ajustement, menées en Algérie dans les années quatre-vingts, ont abouti à un échec. La contrainte du rééchelonnement en est la preuve incontestable.

### 1-2-1 L'ajustement dans la doctrine du FMI.

La crise de l'endettement, au début des années quatre-vingts, fait émerger le FMI comme une institution incontournable pour tous les débiteurs en difficulté. Aussi est-il important de s'interroger ne serait ce, que brièvement sur les raisons qui ont permis au FMI de jouer un rôle de premier plan sur la scène économique mondiale, d'une part, et sur le contenu de ce rôle, d'autre part.

Les statuts initiaux du Fonds Monétaire International n'indiquent pas de façon précise la nature de la conditionnalité liée à l'utilisation des ressources du Fonds. L'article V énonçait simplement qu'un pays membre pouvait effectuer des tirages sur les ressources du Fonds à condition que «de pays membre désirant acheter de la monnaie déclare au Fonds qu'il en a besoin, au moment de la demande, pour effectuer des paiements conformes aux dispositions du Fonds.»<sup>2</sup> Il n'était, sans doute nul besoin de préciser davantage la notion de conditionnalité compte tenu de la régulation qu'offrait le système de Bretton-woods. En effet, les déséquilibres des balances des paiements n'étaient entrevus que comme des désajustements conjoncturels. En s'appuyant sur le second amendement qui intervient en 1978, le conseil d'administration du Fonds va préciser, dans le détail, le principe de la conditionnalité. L'article V remanié dispose : «Le Fonds adoptera des politiques d'utilisation de ses ressources générales, notamment en matière d'accord de confirmation et d'arrangements similaires et pourra adopter des politiques spécifiques pour des problèmes de la balance des paiements qui aideront les membres à surmonter les difficultés qu'ils ont à équilibrer leur balance des paiements, conformément aux dispositions des présents statuts, et qui entourent de garanties adéquates l'utilisation temporaire des ressources générales du Fonds.»

La conditionnalité est définie par 12 clauses<sup>3</sup> qui précisent la durée et la nature des accords de confirmation, les conditions de tirage, les critères de réalisation dits aussi de performances et les missions d'expertise du Fonds.

---

<sup>2</sup> J. Gold : La conditionnalité in FMI, séries de brochures n° 31-F, 1979 P.1.

<sup>3</sup> La conditionnalité du Fonds est définie par 12 clauses qui sont les suivantes : a) L'ajustement,

C'est sans doute à travers les «critères de réalisation» (clause i) qu'on peut saisir le mieux la nature de la conditionnalité du FMI. Elle pourrait être résumée par un seul objectif : construire une économie de marché. En contrepartie des ressources auxquelles pourrait leur donner accès le FMI, les pays demandeurs de ces mêmes ressources s'engagent à mettre en œuvre un ensemble de politiques économiques censées les aider à retrouver l'équilibre. La nature de celles-ci peut différer d'une situation à une autre, soit d'un pays à un autre. Le FMI distingue (clauses a et b) entre un accord de confirmation et un accord similaire. Le premier (Stand by) prescrit une politique d'ajustement macro-économique dite de stabilisation, donc de court terme. Le second est dit «accord élargi», appelé communément (EFF) et met en œuvre une politique dans le moyen terme dite d'ajustement structurel.

L'économie à laquelle s'appliquent les politiques relevant d'un accord élargi est décrite comme :

- « une économie souffrant de graves déséquilibres de paiements liés à la structure défectueuse de la production et du commerce et où les distorsions de prix et des coûts ont été généralisées ;
- une économie caractérisée par une croissance lente et une balance des paiements intrinsèquement faible, ce qui empêche de poursuivre une politique active du développement ».

Selon cette analyse, le déficit de la balance des paiements ne relève pas d'un désajustement conjoncturel, auquel cas l'équilibre pourrait revenir spontanément ou moyennant une politique de stabilisation, mais de distorsions

---

b) durée de l'accord de confirmation, c) nature non contractuelle des accords de confirmation,

d) prise en compte de certaines conditions, e) clauses relatives aux consultations, f) clauses

d'échelonnement et de réalisation, g) conditions préalables, h) traitement non discriminatoire

des pays membres, i) critères de réalisation, j) réexamen des programmes, k) analyse et évalua-

tion des programmes et l) études générales des programmes. Cf. J. GOLD : La conditionnalité, FMI, séries de brochures n° 31-F, 1979.

structurelles qu'il faut corriger. L'action de stabilisation, bien que nécessaire comme assainissement préalable, n'est pas suffisante puisqu'elle ne s'attaque pas aux causes du déficit. Il ne s'agit pas simplement d'assainir l'économie au plan macro-économique, en réprimant une demande excédentaire, mais d'agir sur des variables micro-économiques afin de relancer l'offre. A ce titre, la conditionnalité devient plus sévère. Le nombre et la nature des critères de réalisation qui seront retenus diffèrent de ceux qui relèvent d'un simple accord de confirmation (« stand-by »).

### **1-2-2 Les tentatives d'auto-ajustement et leur échec.**

Après une tentative d'auto-ajustement, entre 1986 et 1989, l'Algérie finit par se rapprocher des institutions financières internationales. Un premier rapprochement fût matérialisé par la signature de deux accords Stand-by (de confirmation). La rigueur, notamment salariale, qu'impliquait le second de ces deux accords se révéla difficile à gérer compte tenu du climat social et politique qui régnait en Algérie à la fin de l'année 1991.

Malgré les difficultés évidentes de l'Algérie à retrouver une solvabilité plus large, les pouvoirs publics vont opposer un net refus à l'alternative du rééchelonnement. Le rééchelonnement est un aveu d'échec, voire de banqueroute, de la politique économique et sociale poursuivie jusque-là. Aussi, vont-ils tout entreprendre pour éviter le rééchelonnement.

Au plan stratégique, la préférence allait vers une démarche gradualiste permettant de poursuivre l'action des réformes par petites touches tout en se réservant le droit de marquer une pause, au cas où la société montrerait des difficultés à absorber le traitement. Au contraire, le rééchelonnement selon la vision de l'époque, pourrait rendre la situation incontrôlable du fait des répercussions sociales qu'il allait inévitablement engendrer. Le refus du rééchelonnement reposait sur les éléments de stratégie suivants :

- l'Algérie n'est pas un pays très endetté. Il souffre d'un problème de liquidités et que la crise de la dette serait conjoncturelle et non structurelle. C'est la thèse officielle, acceptée, d'ailleurs, par le Fonds, lors des deux accords stand by (1989 et 1991). Aussi n'est-il pas nécessaire de demander un allègement par un rééchelonnement dont la conditionnalité serait difficile à assumer ;
- le second élément repose sur l'exploitation des hydrocarbures. La loi n° 91/21 du 04 décembre 1991 modifie la législation en la matière, en autorisant les compagnies étrangères à acquérir des intérêts, en Algérie à condition que

la SONATRACH détienne au moins 51 % de ces intérêts. De l'appel aux compagnies étrangères, on espérait une augmentation de la production notamment grâce à l'apport de nouvelles technologies et des droits d'entrée substantiels. Le montant était de 4 à 5 milliards de dollars<sup>4</sup>. Selon les projections de l'époque, les recettes d'exportation devaient faire un bond significatif, dès 1992. L'augmentation attendue dès cette année était de l'ordre de 3 milliards de dollars. Grâce au vaste programme de réformes, déjà engagé, et le relèvement prochain des exportations d'hydrocarbures, les pouvoirs publics espéraient convaincre les partenaires créanciers que la crise de la dette était conjoncturelle et que par voie de conséquence son traitement ne nécessitait pas un rééchelonnement. La "bosse" du service de la dette pourrait être passée si ces mêmes partenaires consentaient à accorder des financements exceptionnels ;

- le troisième élément reposait sur le scénario dit de politique de refinancement qui consistait à négocier un reprofilage d'une partie de la dette, séparément avec les différents créanciers. Cette éventualité soutenait que ce scénario était préférable à un rééchelonnement classique, sur le plan strictement financier, étant entendu qu'elle permettait, par ailleurs, de se soustraire à la dure conditionnalité qu'impliquer un rééchelonnement ;

- le quatrième élément consistait à éviter de violents chocs à l'économie et de la société en général. Il est à noter, par exemple, que les pouvoirs publics ont opposé un net refus au Fonds Monétaire International, au début de l'année 1993 quant à la poursuite de l'ajustement du dinar. "La dévaluation de 1991 a été vécue comme un événement traumatisant, tant pour les employeurs aussi bien que pour les employés."<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Selon le Chef du gouvernement, lors d'un débat télévisé, Décembre 1991.

<sup>5</sup> Fonds Monétaire International : document SM/93/9 du 15 janvier 1993, p. 18. En moyenne de période, le dollar est passé de 8,958 dinar en 1990 à 18,433 en 1991 (Banque Mondiale, document op. cité, p. 4).

Il n'est pas exagéré de dire que toute la stratégie reposait sur l'espoir d'une meilleure valorisation des hydrocarbures. En attendant, les pouvoirs publics ont largement préféré la récession comme mode de gestion de l'économie.

#### La politique budgétaire.

La politique budgétaire expansionniste est considérée, actuellement, comme étant à l'origine de l'inflation, du déficit extérieur, et par voie, de conséquence, comme un vecteur essentiel de l'économie d'endettement. Dans une phase de récession, l'effort d'ajustement consiste particulièrement à contrôler, voire comprimer les dépenses, sachant qu'il est difficile d'augmenter la pression fiscale, dans une période de récession.

L'adoption des réformes en 1988 et l'entrée en application du premier "stand by" (31.05.89 / 30.05.90) annoncent un désengagement de l'Etat qui devra se réserver à l'activité de régulation de l'économie. Il continuera en revanche à assurer le rôle de "restructeur" durant la période de transition. De cette date à nos jours, il nous semble qu'on peut distinguer trois sous-périodes dans la conduite de la politique budgétaire :

- la première couvre les années 1989, 1990 et 1991. Elle est marquée par une certaine orthodoxie. La philosophie du Fonds Monétaire International semble alors fortement partagée ;
- la deuxième est plutôt marquée par des hésitations qui ont été sans doute dictées par un climat social et politique très difficile. La volonté de détendre quelque peu ce climat, grâce à une hausse des salaires notamment, a eu pour effet de relâcher la discipline budgétaire et de relancer l'inflation monétaire par voie de conséquence ;
- la dernière période débute avec la signature d'un troisième "stand by", suite à une pause. Elle débouche directement sur un second accord dit "élargi". Elle est marquée au plan budgétaire par un retour à la rigueur budgétaire.

Quels ont été les résultats des différentes mesures adoptées durant les trois périodes successives ? Pour ne pas alourdir le texte, les deux premières périodes seront regroupées en une seule.

Les recettes budgétaires ont globalement augmenté de 43 % entre 1988 (année de référence) et 1991.<sup>6</sup> Cette importante évolution tient au raffermissement des cours du pétrole, durant la crise du Golfe, au glissement du dinar dès 1988 et à sa dévaluation intervenue en septembre 1991. L'effet conjugué en a été un taux moyen de progression de la fiscalité pétrolière de 86 %. De 15,14, dollars en 1988, le prix du pétrole s'élève à 18,53\$ en 1989 et à plus de 24\$ en 1990 pour terminer à 21\$ en 1991. A la fin de la même année, 18,5 dinars sont nécessaire pour obtenir un dollar contre 8,9 DA et 5,9 DA, en 1990 et 1988 respectivement. En valeur courante, les recettes au titre de la fiscalité pétrolière, sont passées de 24,1 milliards de dinars à 161 milliards de DA. La hausse des recettes budgétaires qui a été de 153,4 milliards est, donc due, à hauteur de 90 % à celle de la fiscalité pétrolière. Les 10 % restants sont le fait du produit des douanes sur lequel se sont répercutés mécaniquement les effets du glissement et de la dévaluation.

En termes de PIB, les recettes budgétaires sont passées de 26,69 % en 1988 à plus de 31,4 % en 1991, soit à 5 points de moins que leur niveau de 1985. Après quatre années de déficit budgétaire auquel venaient s'ajouter les dépenses liées aux prêts et avances du trésor, on voit apparaître un excédent de 3,3 % et 4,1 % du PIB pour les années 1990 et 1991, respectivement. Le solde global du Trésor, soit en tenant compte de ces dernières dépenses et de celles relatives au fonds d'assainissement à partir de 1991, est positif, à hauteur de 3,76 % et 1,79 % du PIB, pour les deux années.

Pour obtenir ce résultat, il a fallu conjuguer à la hausse des recettes une sévère austérité sur les dépenses. La rigueur a été observée, tant au niveau des dépenses courantes qu'à celles concernant l'équipement et le financement des entreprises publiques avec, cependant, un degré bien plus accentué pour ces dernières. Le tableau n°4 révèle la nature des coupes budgétaires.

---

<sup>6</sup> Les chiffres que nous annonçons sans autres spécifications ont été pris ou calculés à partir des données du FMI(document 1993). Document op. cité.

**Tableau n°4 : Evolution des dépenses du trésor en % du PIB.**

	1985	1988	1989	1990	1991
<b>Recettes du Trésor</b>	36,8	26,7	27,6	28,4	31,4
<b>Dépenses du Trésor</b>	46,4	39,4	29,6	25,3	27,1
<b>Dont</b>					
- Dépenses courantes	18,2	21,8	19	16,6	19,4
- Investissements publics	15,3	12,4	10,5	8,9	7,4
- Prêts nets aux E.P	7,8	5,9	1,6	- 0,1	0
- Autres	5,1	0,7	- 1,5	- 0,1	0,3

Source: Banque Mondiale, la transition vers une économie de marché p3.

Les dépenses du Trésor accusent un recul de 14 points de PIB entre 1988 et 1990. Ce recul est plus important de 7 points encore, si l'on prend comme référence l'année 1985, ce qui donne toute la mesure au nouveau rôle de l'Etat, malgré le rétablissement de la fiscalité pétrolière faisant suite au raffermissement du prix du baril et à la dépréciation du dinar.

Les dépenses courantes, rebelles à la baisse, suivent une courbe ascendante, entre 1985 et 1988 malgré la chute importante des recettes budgétaires. Elles baissent, en revanche, de 5,2 points entre 1988 et 1990. Cette forte baisse est conséquente à celle des salaires et traitements. De 11,3 % du PIB en 1988, les dépenses qui leur sont liées passent à 8,9 % seulement en 1991.<sup>7</sup> La hausse des dépenses courantes, en 1991, de près de 3 points de PIB, est due, essentiellement à l'effet de valorisation exercée par la dévaluation au quatrième trimestre, sur les dépenses liées au soutien des prix. Ces dépenses étaient couvertes, par le passé, grâce à des allocations budgétaires et aux ressources des fonds de compensation. Le compte de ces fonds est devenu déficitaire, dès 1989. Aussi, les dépenses liées aux subventions ont-elles été financées sur appel budgétaire, essentiellement. Le montant de ces subventions, initialement prévu à 27 milliards de dinars, est réévalué à 52,6 milliards de DA, grâce aux effets

<sup>7</sup> Les chiffres sont calculés sur la base des données du FMI : rapport 1993.

bénéfiques de la dévaluation. L'écart entre les prévisions (3,3 % du PIB) et les dépenses actualisées (6,6 % du PIB) est de 3,3 points.<sup>8</sup>

L'austérité est encore plus sévère quand sont examinés les dépenses en capital du Trésor. Les dépenses d'investissements directs (budget d'équipement) et indirects (avances et prêts du trésor) passent de 28,2 % du PIB en 1985, soit plus de 60 % du total, à 19 % en 1988 pour terminer à 8 %, seulement, en 1991. Le désengagement de l'Etat est évident. En 1990, l'excédent du Trésor est supérieur à l'excédent du budget. Les dépenses d'assainissement et de restructuration sont isolées à partir de 1991 dans un fonds. Les décaissements de près de 22 milliards n'empêchent pas le Trésor de dégager un solde global positif de plus de 14 milliards. Le Trésor, semble, alors mettre à la disposition de l'économie des ressources saines. Il participe, à ce titre, à réduire l'effet d'éviction dont il a été la cause durant longtemps.

A cette démarche orthodoxe, complètement en phase avec la philosophie du Fonds Monétaire International, va se substituer, durant la période suivante (1992-1993), une pause marquée par des hésitations quant à la nature de la politique économique menée, jusque là, par les pouvoirs publics. Le déficit global du Trésor refait son apparition, dès 1992. Il s'élève à 100 milliards de dinars, en 1993, soit 7,4 % du PIB.

Cette expansion budgétaire est due, essentiellement, à la décision d'augmenter les salaires, à la veille des élections législatives, à la fin de l'année 1991, et aux dépenses liées, à partir de février 1992, au filet social.

De 71 milliards de dinars, en 1991, la masse des salaires et des traitements atteint 110,3 milliards en 1992, soit une augmentation de plus de 50 % en termes courants et de plus de 23 % en termes réels selon le Fonds Monétaire International.<sup>9</sup> Toujours selon le Fonds, les dépenses au titre des transferts ont augmenté de 50 %, en termes réels.<sup>10</sup> En effet, les dépenses liées au filet social, venant en principe en substitution à celles prévues dans le fonds de compensation, se sont cumulées à ces dernières qui n'ont été éliminées qu'en juin 1992.

---

<sup>8</sup> A. HARCHAOUI : La réforme du système des prix et des subventions, in Journée d'information gouvernement/opérateurs sur l'accord stand by , Avril 1994.

<sup>9</sup> FMI : rapport 1993, op. cité, p.8.

<sup>10</sup> Idem.

L'élargissement du déficit global du Trésor, en 1993, est dû à une augmentation des dépenses budgétaires de plus de 4 points de PIB, alors que les recettes enregistrent une baisse de 2,7 points. L'effondrement des cours sur le marché pétrolier n'a pu être contenu par le glissement du dinar. Le prix moyen du pétrole est passé de 20 dollars en 1992 à 17,5 \$ en 1993 ; et le dollar de 21,82 dinars, en moyenne, à 23,35 DA. L'augmentation des dépenses a concerné principalement les salaires, le budget d'équipement et le service de la dette publique. Les décaissements au titre de ces deux derniers postes ont augmenté à raison, respectivement, de 32 et 30 milliards de dinars, soit plus de 90 % de l'augmentation des dépenses budgétaires.

Le Fonds Monétaire International déclare, dans son rapport « déplorer » la démarche des autorités.<sup>11</sup> La quatrième tranche du prêt au titre du "stand by" (du 03.06.91 au 31.03.92) n'a pas été décaissée. En suspendant le versement de 75 millions de dollars, au titre de cette tranche, le Fonds Monétaire International rend effective sa conditionnalité, laquelle s'est probablement étendue à d'autres ressources dont la nature n'est malheureusement pas connue.

L'étranglement financier de 1993, dû à la mauvaise tenue des cours du pétrole et à une insolvabilité mise en évidence par l'expertise du Fonds Monétaire International, va contraindre les autorités à négocier un nouveau stand by, pour l'année fiscale 1994-1995. Il sera suivi par un accord élargi de 3 ans. En négociant ce dernier, les autorités acceptent le principe d'un ajustement structurel proprement dit, c'est à dire un ensemble de critères de réalisation qui vont au-delà de la simple stabilisation macro-économique. Nous nous intéresserons, dans ce qui suit, aux seuls aspects monétaires.

#### La politique monétaire.

Il a été démontré, plus haut, l'importance que revêt la politique monétaire pour le Fonds Monétaire International. La gestion de l'offre de monnaie est directement articulée à certains facteurs qui concourent à la formation de l'excédent de la demande intérieure, tels les prix, la politique budgétaire et le taux de change. Un des principaux objectifs de la politique monétaire, en phase

---

<sup>11</sup> FMI op. cité p. 8.

d'ajustement, est de réduire cet excédent. Nous examinerons, dans ce qui suit, les objectifs et les réalisations en la matière.

a- Les objectifs.

En phase avec ce type d'analyse, la loi relative à la monnaie et au crédit va bouleverser la hiérarchie des objectifs macro-économiques, en plaçant la stabilisation macro-financière au cœur du nouveau dispositif. La Banque Centrale, devenue Banque d'Algérie, est consacrée par la loi comme institution indépendante. Elle est chargée, désormais, de la politique monétaire et du contrôle du système bancaire. A ce titre, elle met fin à un système monétaire à un seul niveau, où la frontière entre les sphères bancaire et budgétaire était tenue. Elle fait obligation à l'Etat de se désengager du financement direct des entreprises publiques et de rembourser son stock de découvert à la Banque d'Algérie.

On recherche, à travers la restriction monétaire, exprimée en termes d'expansion de la masse monétaire exprimée en  $M^2$  et du taux de liquidité, à limiter :

- l'expansion du crédit intérieur, tout en restructurant les contreparties de la masse monétaire, au profit de l'économie, soit à réduire l'effet d'éviction ;
- l'appel à la monnaie centrale. L'action sur la structure des taux d'intérêt et les plafonds des montants éligibles au réescompte doivent inciter le système bancaire à drainer les ressources d'épargne et à éviter, corrélativement, un recours exagéré à l'institut d'émission.
- Des deux premiers objectifs découle celui qui consiste à faire converger le taux d'inflation vers celui des principaux partenaires commerciaux.

C'est dans ce nouveau contexte, réglementaire et juridique appuyé par l'accord de confirmation avec le Fonds Monétaire International, que les décisions suivantes ont été prises :

- libération des taux d'intérêt créditeurs et débiteurs dans la limite d'un plafond de 20 % ;
- hausse du taux de réescompte de 7 %, niveau de 1989, à 10,5 % en 1991 et à 11,5 % en 1992. Ces taux sont complétés par un plafond quantitatif pour chaque banque ;
- introduction d'un marché interbancaire.

Il est clair que le souci affiché, à travers de telles mesures, est de faire collecter, par le système bancaire, des ressources et de limiter au maximum le recours au prêteur du dernier ressort. La conjoncture politique et économique qu'a connue l'Algérie, durant les années 1992 et 1993, et que nous avons décrite déjà sous l'angle budgétaire, a vite fait de rendre ces mesures insuffisantes.

b- Les résultats.

Les statistiques monétaires révèlent un renversement de tendance dès 1989, année d'entrée en application du premier stand-by, du taux de liquidité mesuré par le rapport de  $M^2$  au PIB. De 83,68 % en 1988, ce taux passe à 52 %, seulement en 1991. Cette résorption progressive de l'excédent monétaire est à la fois le résultat de la libération des prix, de la dévaluation, et surtout du désengagement du Trésor. Les crédits à l'Etat ont montré une tendance baissière, dès 1986, avec une forte accentuation en 1989. Les excédents de 1990 et 1991 ont permis à l'Etat de réduire sa dette vis à vis du système bancaire. Son désengagement relatif, puis net s'est soldé par une restructuration du crédit intérieur, au profit de l'économie.

Du changement de cap opéré, en 1992, par les autorités, allaient résulter un retour au déficit budgétaire, et par conséquent, à une vive expansion monétaire. En effet, la décision d'assainir le portefeuille des créances sur les entreprises publiques eût pour effet une forte augmentation des crédits à l'Etat.

#### Les équilibres extérieurs.

Avec les lois sur les réformes, les autorités ont pris des mesures dans le sens d'une libéralisation progressive du commerce extérieur et des changes. Ces mesures ont concerné, principalement, la décision de laisser glisser le dinar, de reconnaître le marché informel, à travers l'autorisation des importations sans paiements, et l'établissement d'un système de rétention de devises par les opérateurs, exception faite de la SONATRACH.<sup>12</sup> Les hésitations qui sont

---

<sup>12</sup> Nous n'avons pas cru indispensable de nous arrêter sur le détail de ces mesures. Pour une lecture exhaustive les concernant, il est possible de consulter le document de la Banque Mondiale : Mémoire de politiques économiques, La transition vers une économie de marché, Sept. 1993, p. 46 et suivantes.

apparues, à la fin de l'année 1991, quant à la poursuite des réformes, en collaboration avec les institutions internationales, sont nettement mises en évidence, à travers la politique de change.

Une dévaluation franche intervient à la fin septembre 1991, pour mettre fin aux anticipations inflationnistes induites par le glissement du dinar. Elle porte la valeur moyenne du dollar à 9 DA, en 1990, à 18,5 DA, en 1991. Il faut noter, par ailleurs, l'établissement du libre accès aux devises officielles pour tous les opérateurs, exception faite pour l'importation de quelques produits dits stratégiques.

**Tableau n° 5: Evolution du taux de change (1985-1993).**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
<b>1. Taux nominal en DA/\$ US</b>	5	4,7	4,8	5,9	7,6	9	18,5	21,8	24,12
<b>2. Indice du taux de change effectif réel</b>	100	92	82	66	58	51	25	32	14,2*
<b>3. Ratio du taux de change parallèle :Taux de change officiel</b>	4,9	4,5	4,9	4,9	4,9	4	1,6	2,4	
<b>4. Inflation – IPC</b>	10,5	12,3	7,5	5,9	9,3	16,7	22,8	31,8	20,5

variation annuelle en pourcentage. Source : Banque Mondiale, op. cité, p. 4

Glissement et dévaluation nominale ont induit une forte dépréciation du dinar jusqu'à 1991, comme en attestent les chiffres du tableau n°5. Dès l'année suivante, les autorités ont décidé de s'accorder une pause, avec un retour très marqué à la gestion administrative des devises officielles.

En termes effectifs réels, le dinar s'est déprécié de 49 %, par rapport à 1985, avant même que n'intervienne la dévaluation de 1991. Sa valeur réelle moyenne de 1991 n'est plus que de 25 %, par rapport à l'année de base. Le glissement nominal de 17,8 % en moyenne durant l'année 1992, s'accompagne d'un taux d'inflation mesuré par l'indice des prix à la consommation de 31,8 %, soit d'un

niveau nettement supérieur à celui des principaux partenaires commerciaux. Il en a résulté, évidemment, une appréciation réelle de 28 %, en 1992. La dépréciation nominale de 1993 est plus que compensée par une poussée inflationniste, durant la même année. Il en a résulté une appréciation réelle du dinar de plus de 14%. Ce résultat est à interpréter, évidemment, comme une conséquence du retour du déficit budgétaire et des modalités de son financement.

Alors que le Fonds Monétaire International recommandait la poursuite de l'ajustement du taux de change, afin de réduire de manière notable, le différentiel d'inflation avec les principaux partenaires commerciaux, les autorités ont fait savoir leur préférence pour une démarche gradualiste en marquant une pause<sup>13</sup>.

Arguant du fait que la dévaluation a été vécue comme un traumatisme par les entreprises et les consommateurs, les autorités décident de stabiliser le taux de change nominal à sa valeur de la fin 1992, soit 23 DA pour un dollar environ, de légaliser le marché parallèle des devises, en 1993, et de repousser l'unification des taux à 1995. Entre temps, un comité ad-hoc est chargé de la gestion du rationnement des devises avec priorité au règlement du service de la dette et aux importations essentielles pour la population et pour le système productif.<sup>14</sup> Pour dégager des excédents courants, il a fallu ramener les importations, en valeur courante, soit à quelques 7,5 milliards de dollars.

Le tableau n°6 permet de saisir, à travers quelques indicateurs, le durcissement de la contrainte extérieure, voire l'étranglement financier de l'Algérie, à la veille de la signature du premier accord de rééchelonnement.

---

<sup>13</sup> F.M.I, document op. cité, p. 11.

<sup>14</sup> Idem.

**Tableau n°6** Quelques indicateurs de la contrainte extérieure (Milliards dollars)

	1991	1992	1993	1994
Balance des paiements courants	2,39	1,30	1,01	-2,08
Remboursements de Dettes MLT	-7,22	-7,01	-7,36	--6,71
Besoins de financement global	-4,83	-5,71	-6,35	-8,79
Tirages / crédits liés	6,3	6,91	6,06	2,90
Variations de CT et ajustement	-0,55	-1,31	-0,09	-0,28
Investissements directs nets	-0,08	-	-	0,10
Besoins de financement résiduel	0,84	-0,11	-0,38	-6,07
Utilisation(+)/reconstitution (-) des réserves	-0,84	0,11	0,38	-0,45
Besoins totaux	0,00	0,00	0,00	-6,52

Source: Banque d'Algérie ( rapport 1996 )

Les chiffres révèlent clairement la ferme volonté des autorités d'éviter le rééchelonnement de la dette extérieure. L'excédent du compte courant qui signifie, avant tout, un niveau d'importation très bas par rapport à celui requis par l'outil de production et l'emploi des réserves de change, jusqu'à leur faire atteindre un niveau dangereusement bas, semblent avoir été les seuls moyens qui s'offraient aux autorités. L'amenuisement des possibilités de tirages sur les crédits, joint à la réapparition du déficit du compte courant dès l'année 1994 eu égard à la déprime du marché des hydrocarbures qui s'était déjà annoncée, ne laissaient guère le choix.

Le niveau atteint par le service de la dette, à la fin de l'année 1993, contraint les autorités à faire connaître leur intention de rééchelonner la dette extérieure.

**1-2-3 Rééchelonnement et programmes de stabilisation et d'ajustement.**

Contrainte de rééchelonner sa dette extérieure, l'Algérie n'a pu le faire qu'en contrepartie d'un accord avec le Fonds Monétaire International (FMI) qui engage le pays à mettre en œuvre un programme de stabilisation et d'ajustement. La question est de savoir si l'application stricte de ce programme a permis d'atteindre les objectifs initiaux, à savoir la création de conditions d'une stabilisation et d'une relance économique durables.

Le premier rééchelonnement avec le Club de Paris a été obtenu, fin mai 1994, suite à un accord "stand by" d'une année avec le Fonds Monétaire International<sup>15</sup>. Ce sont 4,4 milliards de dollars qui sont restructurés sur une période de 16 ans, dont 4 de grâce. Le paiement du service de la dette, au titre des montants rééchelonnés, ne reprendra donc qu'en mai 1998.

La méthode de paiement retenue est dite mixte. Elle consiste à régler deux échéances dans l'année, l'une au 30 mai, l'autre au 30 novembre. Elle est progressive, du fait que les montants décaissés, au titre du service de la dette, au terme de la période de grâce, augmenteront au fur et à mesure. Ainsi 52 % des montants dus voient leur paiement étalé sur les neuf premières années. Les 48 % restant sont réglés durant les trois dernières années<sup>16</sup>. Par ailleurs, le Fonds Monétaire International contribue à hauteur de 1,25 milliards de dollars au soutien de la balance des paiements. La période de remboursement est de 5 ans, dont 3 de grâce<sup>17</sup>. C'est donc un montant de 5,2 milliards de dollars qui est libéré immédiatement, compte tenu d'un tirage sur le Fonds Monétaire International de 840 millions de \$<sup>18</sup>. Le rééchelonnement de 1994 a ramené le ratio du service de la dette, d'après « Word debt tables », à 55,3 %, alors qu'il aurait été de 96 %, si cet accord n'avait pas été conclu.

---

<sup>15</sup> Ministère des Finances : Présentation du programme économique et financier de trois ans

soutenu par un accord de facilité de financement élargie du FMI, Mars 1995, p.

19.

<sup>16</sup> Le Matin (quotidien national) du 22 juillet 1995.

<sup>17</sup> Ministère des Finances, op. cité, p. 9.

<sup>18</sup> Tables de la dette 1996.

**Encadré n°1**

Le rééchelonnement est une opération qui consiste à atténuer le poids du service de la dette grâce au nouveau profil qu'elle permet de donner à la dette. Il concerne généralement le principal, et ne peut être étendue aux intérêts. Cette opération était exceptionnelle par le passé. Depuis la fin de la décennie soixante dix, nombreux sont les pays en développement qui ont recouru au rééchelonnement de leur dette extérieure.

La crise de 1982 exprime, d'abord, que les débiteurs sont parvenus à une phase critique du cycle de leur endettement. Celui-ci se caractérise, alors, par des transferts nets négatifs au profit de l'étranger cela veut dire que les pays en voie de développement, pris globalement, subissent, en termes de flux de capitaux, des sorties plus fortes que les entrées. La différence est donc prélevée directement sur le produit national. En plus de ses incidences évidentes sur la balance des paiements, le rééchelonnement a des effets sur les politiques monétaire et budgétaire.

En effet :

- l'Etat, débiteur en dernier ressort, reprend la dette rééchelonnée. Cela signifie que les débiteurs originels (banques et entreprises) continuent à payer, comme par le passé, le service de la dette. Au lieu d'être échangés contre des devises et transférés au profit des créanciers étrangers, les montants concernés sont reversés totalement ou partiellement au budget de l'Etat. On peut noter, par conséquent, que le rééchelonnement n'a pas pour objectif immédiat de desserrer la contrainte des entreprises. En effet, on ne peut oublier que le rééchelonnement a pour contrepartie toute une panoplie de mesures qui tendent à durcir plutôt cette contrainte. L'Etat pourrait, cependant, soutenir certaines d'entre elles, à titre transitoire, grâce aux fonds du rééchelonnement, à travers des mesures de restructuration.

- en reprenant la dette rééchelonnée, l'Etat dispose de nouvelles ressources qui vont lui permettre de réduire sa dette interne. On dit alors que l'Etat traite sa dette interne par sa dette externe. Cela n'est vrai, cependant que durant la période de grâce, à l'issue de laquelle il devra se remettre à payer le service, au titre de sa dette intérieure restante, auquel viendra s'ajouter celui relatif à sa dette extérieure. Autrement dit, l'Etat ne dispose que de trois ou quatre ans pour améliorer notablement ses recettes. Ce qui pose tout le problème de la

relance économique pour peu que l'on accepte de lier la stabilité des recettes de l'Etat à celle de l'activité économique ;

- ce faisant, le rééchelonnement participe à l'amenuisement de l'effet d'éviction. En effet, l'économie pourra bénéficier relativement de plus de crédit puisque la réduction de la demande, en la matière, permet d'augmenter, en termes relatifs l'offre en direction de l'économie.

L'Algérie se présentera une seconde fois devant le Club de Paris, en juillet 1995, et pour la première fois, devant celui de Londres, pour un accord de rééchelonnement de sa dette privée. Ce dernier ne sera finalisé qu'en juin 1996. Les montants consolidés, au titre des deux accords sont respectivement de 7 et 3,2 milliards de dollars respectivement. C'est donc un total de 14 milliards de dollars qui a fait l'objet de rééchelonnement. Les financements exceptionnels accordés par les différentes institutions multilatérales portent ce chiffre à près de 20 milliards de dollars.

En contrepartie des ressources apportées, l'Algérie s'engageait dans un programme de stabilisation et d'ajustement structurel dont les principales mesures étaient les suivantes :

- ajustement du taux de change au moyen d'une dévaluation de 40,17%, dès le début des programmes, en vue de soutenir le processus de libéralisation du commerce extérieur ;
- mise en œuvre du principe général qui consiste à lever progressivement toutes les interdictions frappant, jusque là, les transactions courantes,
- libération des importations doit se conjuguer avec la suppression des obligations antérieures de financement;
- réduction du déficit du Trésor ;
- rationalisation des modalités d'accès au filet social ;
- poursuite du processus de libération des prix entamé depuis 1989 en réduisant, notamment, les subventions explicites et implicites ( produits pétroliers, énergie et produits alimentaires) ;
- réduction du rythme de l'expansion monétaire ;
- ajustement significatif des taux d'intérêt appliqués au refinancement des banques, des taux de réescompte, d'intervention et sur les découverts.

Pour des raisons de clarté, les différents éléments énumérés ci-dessus seront regroupés en trois ensembles principaux : la politique budgétaire, la politique monétaire et les équilibres extérieurs.

La politique budgétaire

Le stand by d'avril 1994 et l'accord de Facilité de Financement Elargi (FFE) (1995/1998) visent explicitement un excédent des finances publiques. Cet objectif est conforme à la nécessité pour l'Etat :

- de réduire le stock de sa dette intérieure qui devra augmenter sous l'effet de valorisation exercé par la dévaluation du dinar. A moyen terme, il devra faire face à un service de la dette plus accru, compte tenu des fonds libérés, à son profit, par le rééchelonnement et dont les premiers remboursements interviendront dès 1998 ;
- de financer la restructuration des entreprises publiques et d'assainir, corrélativement, le portefeuille des banques ;
- de dégager, éventuellement, une épargne publique, dans les moyen et long termes, à des fins de soutien de la relance économique.

Les efforts, en matière de budget, concernent, en principe, les ressources et les dépenses. L'amélioration des premières est possible grâce à l'élargissement de la taxe sur la valeur ajoutée, l'augmentation du rendement fiscal, la lutte contre l'évasion fiscale et le développement des emprunts sur le marché financier, au fin d'éviter les financements inflationnistes.<sup>19</sup>

Il est avéré qu'il est difficile d'augmenter la pression fiscale dans une phase de récession de laquelle les tentatives des ortie sont amorcés. Dans l'esprit de la pensée libérale, l'objectif de la relance économique ne s'accommode pas d'une hausse des impôts. Si l'on ajoute à l'incapacité de l'administration, d'améliorer le rendement fiscal, e, général, il est évident que l'effort, dans les court et moyen termes, doit concerné essentiellement, les dépenses.

Cet effort doit toucher, aussi bien, les dépenses courantes que celles relatives à l'équipement. La contraction des premières concerne essentiellement les traitements et salaires, principale composante de ses dépenses courantes. Il est recherché, à travers la modération salariale une maîtrise des effectifs et un gel des salaires de la fonction publique et des entreprises publiques ou, tout au moins, à éviter une indexation totale sur la hausse des prix, seule manière d'arrêter de nourrir la spirale salaire/inflation. La suppression des subventions des prix des produits de première nécessité est retenue comme objectif de

---

<sup>19</sup> ILMANE.M.C : La relance de la réforme économique en Algérie depuis 1994 : Stabilisation macro-économique et ajustement structurel, conférence au CERDI, mai 1997.

rationalisation des dépenses publiques, tout en sachant que la libération des prix est un objectif majeur de l'ajustement structurel.

Ces objectifs sont quantifiés sous forme de plafond à ne pas dépasser mais qui peuvent cependant, faire l'objet de modifications, lors des missions d'évaluation du FMI. La seconde revue des programmes, par exemple, fixe un ratio traitements et salaires /PIB de 9,1 pour 1996 et de 8,9, pour chacune des deux dernières années de l'accord élargi (FFE) (avril/mars). Rappelons que ce ratio était de 10,5 et 10,3, pour 1993 et 1994, respectivement. De même, le fonds de soutien des prix qui absorbait l'équivalent de 4,9% du PIB s'est vu plafonner à 0,8, seulement, en 1996. Il ne devra recevoir que 0.6 durant la dernière année de l'accord.

Au total, le stand by de 1994 projetait de faire passer le déficit budgétaire de 5,9% du PIB, en 1993, à 0,3 % en 1994, et le déficit global du Trésor de 8,7 % à 3,3%, seulement. Le déficit du Trésor devra laisser place à un excédent de 0,3 %, dès 1996, pour atteindre ensuite, 0,6%, du PIB l'avant dernière année de l'accord. La troisième revue des programmes porte cet excédent à 2,7% pour cette même année.

La rigueur recherchée transparaît parfaitement des chiffres du tableau n°7 qui divorcent nettement avec le "dérapage" des deux années précédant le programme. La compression des dépenses concerne sans exception, tous les postes. Le déficit global du Trésor devra passer de 8,7 % du PIB en 1993 à 3,3 % à la fin du stand by.

Le Trésor devra retrouver une capacité de financement (excédent du Trésor) dès la fin de la première année de l'accord FFE. Cette capacité s'élèvera à 1,6 % à la deuxième année. En tenant compte des dépenses d'assainissement, un excédent global devra émerger, dès la deuxième année du programme FFE, et se maintenir l'année suivante.

**Tableau n°7 : Prévisions des programmes budgétaires en % du PIB**

	1994/1995	1995/1996	1996/1997
<b>1. Recettes budgétaires</b>	31,86	29,8	31,1
<b>dont :</b>			
Fiscalité pétrolière	16,57	17,7	17,9
<b>2. Dépenses budgétaires</b>	- 32,12	29,1	29,4
<b>dont :</b>			
- Dépenses courantes	- 24,2	22	22,4
- Dépenses d'équipement	- 7,96	7,1	7
<b>3. Solde budgétaire</b>	- 0,26	0,7	1,7
<b>4. Comptes spéciaux</b>	-	- 0,2	-
<b>5. Prêts nets du Trésor</b>	- 0,25	- 0,2	- 0,1
<b>6. Solde du Trésor</b>	- 0,51	0,3	1,6
<b>7. Fonds d'assainissement</b>	- 2,78	- 1,5	- 1
<b>8. Solde global du Trésor</b>	- 3,29	- 1,2	0,6

Source : Construit à partir des données du FMI (1994) et du Mémorandum des politiques économiques pour l'Algérie pour la période allant d'avril 1996 à mars 1998

A travers l'austérité de ce programme, l'objectif est de ralentir le rythme de progression des dépenses de l'Etat, à travers une "modération salariale", notamment, soutenir le taux de change du dinar, par une réduction de la demande, et de dégager les ressources budgétaires nécessaires au financement de la restructuration des entreprises publiques et des banques.

A moyen terme, cet excédent devra être affecté au service de la dette publique interne et externe. La première, née des opérations de restructuration des entreprises, augmente de 39 %, dès la deuxième année de l'accord FFE.<sup>20</sup> Les résultats, exception faite de l'année 1994, dépassent les prévisions. Le déficit global du Trésor est inférieur de 0,2 % du PIB, par rapport aux prévisions de 1995. En 1996, l'excédent global s'élève à 2,99 % du PIB, soit à 2,6 points, de plus par rapport à l'objectif ciblé.

Les retombées au plan monétaire, de la rigueur budgétaire sont considérables, compte tenu de la contrainte qu'exerçait, par le passé, le déficit budgétaire sur l'expansion monétaire.

#### La politique monétaire.

Les mesures, fortement restrictives, prises dans le cadre du nouveau stand-by, en avril 1994 sont destinées à corriger « les dérives » de la période 1991-1992. Le programme se fixe comme objectifs de :

- réduire l'expansion de la masse monétaire de 21 % en 1993, à 14 %, en 1994 ;
- relever le taux de réescompte à 15 %, le taux pivot de la Banque d'Algérie à 24 % et le taux sur le découvert à 24 % ;
- plafonner le taux de marge des banques commerciales à 5 % ;
- relever le taux sur l'épargne logement à 10 % et servir 14 % sur les autres livrets ;
- faire porter le taux sur bon d'équipement à 16,5 %.

Le but de ce programme est de soutenir le nouveau cours du dinar, après sa dévaluation de 40,17 %, en avril 1994, de limiter les pressions inflationnistes et de réduire l'effet d'éviction en réallouant les ressources au profit de l'économie. Ces mesures vont être revues et complétées par d'autres avec la signature de l'accord de confirmation, lequel va prolonger l'action d'ajustement. L'action conjuguée sur les quantités et les taux d'intérêt s'est soldée par de nombreuses conséquences aux plans monétaire et budgétaire, d'une part, et l'allocation des ressources, d'autre part.

Les termes du stand by de 1994 et de l'accord FFE vont imposer une planification financière rigoureuse, en contrepartie des ressources apportées.

---

<sup>20</sup> F.M.I : Mémoire, op. cité, p. 10.

Cette planification consiste à fixer un plafond à l'expansion de la masse monétaire  $M^2$ . En sachant que celle-ci dépend directement de la variation des avoirs extérieurs et intérieurs nets, il devient facile de comprendre que la planification financière, au sens du FMI, vise directement la limitation de l'expansion du crédit intérieur. En effet, on cherche à faire hausser les réserves de change, aux fins de soutien à la valeur externe de la monnaie et de viabilité de la balance des paiements, concomitamment à une baisse de l'expansion monétaire. D'ailleurs, une partie des ressources libérées par le rééchelonnement est stérilisée, par souci d'éviter les effets inflationnistes et donc d'expansion de  $M^2$ .

Les données disponibles permettent de comparer directement les réalisations en la matière avec les objectifs ciblés.

Le taux d'expansion de  $M^2$ , qui a été de 21,5 % en 1993, a résulté essentiellement du déficit global du Trésor de la même année dont la contrepartie en termes de  $M^2$  en début de période a été de 19 %. A la fin 1995, le taux d'expansion monétaire est réduit à 10,5 % seulement et le coefficient moyen de liquidité à 38,6 % contre 49,2 en 1993. En 1996, les deux ratios se situent à 14,14 et 36,5% respectivement. Ces résultats sont conformes aux objectifs mis en évidence par le tableau n°7.

L'analyse de la structure de la masse monétaire est à même de fournir des éléments d'information sur les changements de comportement de détention induits par les nouvelles incitations.

Le rapport de la quasi-monnaie à  $M^2$  laisse apparaître d'importants changements dans les formes de détention de la liquidité. De 28,7% en 1993, ce taux passe à plus de 35 %, en 1996, et à 37%, à fin juin 1997.<sup>21</sup> Il avait déjà augmenté entre 1991 et 1992 de 21,7 % à 28,3%. Les causes à la base de cette évolution sont les suivantes :

---

<sup>21</sup> Les chiffres relatifs à l'année 1996 que nous citons ne correspondent pas à ceux du tableau n°

lesquels ne constituent que des prévisions. Nous avons utilisé ceux du rapport de la conjoncture de la Banque d'Algérie. Il en sera de même pour tout ce qui suit immédiatement quand la disponibilité statistique le permettra.

- l'attraction de la hausse des taux d'intérêt, lesquels, par ailleurs, font hausser, par leur jeu composé, les montants concernés, d'année en année;
- l'effet de valorisation exercé par la dévaluation sur les comptes en devises. Le public, les entreprises privées et le secteur de l'informel, en général, sont autorisés à ouvrir des comptes en devises, dès le milieu des années quatre-vingts, ce qui leur permet de se préserver contre les effets de l'inflation et de détenir des moyens de paiement pour leur transactions avec l'étranger. En partie, c'est paradoxalement la fuite devant la monnaie nationale qui expliquerait la restructuration de la détention des liquidités ;
- la liberté donnée aux entreprises, hors hydrocarbures, de retenir, en compte, une partie de leurs recettes en devises, dès le début des années quatre-vingt-dix.

Les statistiques ne sont pas suffisamment détaillées pour permettre de faire la part des choses entre l'effet de valorisation exercé par la dévaluation et la hausse des taux d'intérêt, d'une part, et les nouveaux dépôts, d'autre part. Remarquons, cependant, que les pics se sont produits en 1992 et 1994, ce qui laisse supposer que l'effet de la dévaluation est bien plus important que les autres effets.

La détention d'encaisses, exprimée par le rapport entre la circulation fiduciaire et la masse monétaire (M2), montre une tendance baissière. Ce rapport passe de 39,3% en 1990, à 33,8%, en 1993. La même tendance semble se confirmer, jusqu'à fin juin 1997. Le ratio s'est stabilisé, à la fin de chacune de ces sous-périodes, à 32% seulement.

Corrélativement à cette évolution, l'expansion de  $M^1$  a subi une forte contraction par rapport à  $M^2$ . Son taux passe de 20,8 %, en 1993, à 6,6 %, en 1994, avant de se redresser rapidement. En pourcentage de  $M^1$ , la circulation fiduciaire montre une légère tendance à la hausse, entre 1993 et 1996, ce qui indique à la fois une faiblesse des dépôts et un recours au refinancement par la Banque d'Algérie. Il est à noter que les dépôts à terme à la CNEP qui sert des taux de 16 % et qui est le principal offreur sur le marché interbancaire, ont faiblement progressé. Ils ont augmenté de 16,9 milliards de DA, entre 1993 et 1995, seulement.

Les banques font face à l'étroitesse du marché interbancaire, à la faiblesse des dépôts à des taux dissuasifs sur les concours de la Banque d'Algérie et à leur faiblesse structurelle d'intermédiation.

La faiblesse des dépôts interroge sur la pertinence des taux d'intérêt quant au drainage de l'épargne et à l'efficacité de l'intermédiation bancaire. Les chiffres du tableau n° 7 révèlent une forte détérioration de la liquidité bancaire. Le mouvement de baisse des réserves des banques, qui sont passées de 38 milliards de DA, en 1993, à 2,9 milliards de DA, seulement, en 1995, indiquent, en principe, que les banques font face à une fuite des billets. La note de conjoncture de la Banque d'Algérie estime le découvert de ces dernières à 46,4 % des ressources procurées par le refinancement, à la fin du premier trimestre 1995.

Quoique leur montant soit passé de 15,3 milliards de DA, en 1994, à 61,2 milliards de DA, en 1996, les ressources du marché interbancaire restent faibles eu égard à la demande des fonds prêtables. L'offre de ce marché s'est élargie à 91,7 milliards de DA, à fin juin 1997, et semble participer à une amélioration de la liquidité des banques.<sup>22</sup> Parallèlement, l'appel à la Banque d'Algérie est moins important. Après avoir connu un mouvement à la hausse de 1993 à 1996, les montants refinancés par la Banque d'Algérie passent de 259 milliards de DA, à la fin de cette dernière année, à 219 milliards de DA, seulement, à la fin du mois de juin 1997.

Les taux d'intervention de la Banque d'Algérie sur le marché monétaire, les taux hors marché et les plafonds sur le réescompte sont d'autres facteurs à la base de la détérioration de la liquidité bancaire.

En plus de la technique du réescompte, dominante par le passé, la Banque d'Algérie a développé d'autres instruments tels, la prise en pension, l'adjudication et l'open-market. Les montants financés, par exemple, au moyen de l'adjudication ont atteint 36,5 milliards de dinars, en décembre 1995, soit l'équivalent de 43% du total des montants refinancés, exception faite des avances en compte courant. En janvier 1997, le refinancement par les trois procédés s'élève à 50% des montants refinancés. La structure de l'offre de la Banque d'Algérie et celle des taux d'intérêt qui lui est associée, ont influencé défavorablement le coût moyen d'obtention des ressources par les banques. Ce

---

<sup>22</sup> Banque d'Algérie : différents bulletins statistiques et notes de conjonctures .

dernier a atteint 16,7 %, en août 1996. Une certaine détente sur les taux d'intérêt se dessine, cependant, dès le début de 1997. Ce coût tombe à 15 % et 12,7%, en janvier et août de cette dernière année. Pour être complet, il faut tenir compte du coût des avances en compte courant qui fait porter le coût moyen total à 17,79 %, 15,1 % et 12,7 %, pour les trois périodes désignées. Cette tendance baissière fait suite, principalement, à celle du taux de réescompte qui passe à 13%, en août 1996.<sup>23</sup> Elle s'est davantage confirmée, suite à l'annonce, faite au cours du dernier trimestre 1997, d'une baisse supplémentaire de 2 points encore et d'une autre intervenue en février 1998 et qui porta ce taux à 9,5%.

Actuellement, les taux débiteurs sont passés en dessous de la barre des 8%.

Les restrictions monétaires ont durci la contrainte budgétaire des entreprises dont le taux de rentabilité pour la plupart d'entre elles reste en deçà du coût du crédit dans un contexte où elles doivent affronter la concurrence étrangère. Les effets de la levée des restrictions sur les échanges extérieurs et la dévaluation ont accru davantage cette contrainte. Selon la Banque d'Algérie, l'année 1995 a vu émerger des taux d'intérêts réels positifs. En glissement annuel, le taux d'inflation se serait situé à 15,1%, seulement, à fin décembre 1996. Selon le Conseil National Economique et Social, le taux d'inflation tendancielle était de 6,9%, à la fin du premier semestre 1997.<sup>24</sup> En tenant compte des ressources de l'interbancaire, qui sont plus chères, et des frais d'intermédiation, il est possible de souligner que les entreprises font face actuellement à un coût du crédit prohibitif. La rentabilité de ces dernières s'est fortement dégradée ces dernières années alors même que les taux d'intérêt réels restaient négatifs.

D'autres phénomènes, exogènes ceux-là, ont influencé la liquidité bancaire. Le mode de paiement (cash) des importations a influencé défavorablement la liquidité bancaire. La difficulté de mobiliser les lignes de crédits oblige les opérateurs à recourir à ce mode de paiement. En revanche le Trésor a participé, grâce aux ressources apportées par le rééchelonnement, à la reconstitution de la liquidité bancaire.

La restructuration des contreparties de la masse monétaire, au profit des crédits à l'économie, a été rendue possible grâce aux ressources du rééchelonnement.

---

<sup>23</sup> Banque d'Algérie, doc. Op.cité.

<sup>24</sup> C.N.E.S : Rapport sur la conjoncture du second semestre 1997.

Alors qu'il est enregistré une baisse absolue des crédits à l'Etat, qui réduit son stock de dette vis à vis de la Banque d'Algérie, les crédits à l'économie connaissent une vive expansion. Après une forte contraction, en 1993, ils haussent de 38,9 % et 85 % en 1994 et 1995 respectivement. En monétisant une partie des ressources du rééchelonnement, le Trésor traite sa dette intérieure par l'endettement extérieur tout en assainissant la situation des entreprises et le portefeuille des banques. La monétisation des ressources du rééchelonnement se différencie des opérations traditionnelles d'assainissement, en amenuisant l'effet d'éviction alors que ces dernières y participent au contraire par augmentation des crédits à l'Etat.

De façon concrète, les débiteurs originels (banques et entreprises) continuent à régler le service de leur dette extérieure. Au lieu d'être convertis en devises pour être transférés, les montants s'y rapportant sont versés au Trésor qui les dépensera pour soutenir les opérations de restructuration et se désendetter vis à vis du système bancaire. Ce qui accroît les fonds prêtables pour l'économie, réduit toutes choses égales par ailleurs la dette intérieure du trésor et accroît sa dette extérieure.

A titre d'exemple, l'augmentation de la dette extérieure du Trésor de 149,5 milliards de dinars, en 1995, a permis de couvrir :

- son déficit global de 28,2 milliards de DA après qu'il ait versé 36,9 milliards de dinars aux entreprises, au titre du fonds d'assainissement ;
- un désendettement vis à vis du système bancaire de 106,6 milliards de dinars dont 14,6 milliards de DA pour la Banque d'Algérie ;
- un autre remboursement de 14,7 milliards de dinars.

Il est cependant permis de se poser des questions quant à l'utilisation des ressources procurées indirectement par le rééchelonnement. D'après le Conseil National Economique et Social (CNES), ces fonds ne quittent pas le système bancaire puisqu'ils servent à financer le découvert des banques et des entreprises.<sup>25</sup> A la fin de 1995, cette même institution estime le découvert pour le secteur industriel public à 92,8 milliards de dinars, soit à 26 % de son chiffre d'affaires. Il est intéressant de noter que c'est le noyau central de l'industrie (sidérurgie, mécanique et électronique) qui souffre le plus du manque de trésorerie. C'est toute la question entre l'adéquation d'une politique monétaire

---

<sup>25</sup> CNES : Rapport sur la conjoncture du second semestre 1995, p. 10

restrictive et celle de la restructuration industrielle qui est posée. Nous y reviendrons plus loin.

#### Les équilibres extérieurs.

L'ajustement du taux de change est certainement l'une des principales mesures prises dans le cadre du PAS. L'on n'hésite pas à qualifier les autres mesures (politiques monétaire et budgétaire) comme de simples mesures d'accompagnement (voire encadré n°2).

La recherche des équilibres extérieurs oblige les pouvoirs publics à dévaluer le dinar de 7,3%, en mars 1994, et de 40,17%, en avril de la même année. Le programme se fixe les objectifs suivants :

- la levée des restrictions de changes introduites en 1992 et la poursuite de la libéralisation du régime des changes, en vue d'établir la convertibilité du dinar sur toutes les transactions courantes. Cette mesure connaît déjà une application partielle. En plus des transactions sur les biens, exception faite de l'achat de voitures à usage personnel, il est possible, aujourd'hui, d'utiliser les devises officielles pour effectuer des transferts au titre des dépenses d'éducation et de santé ;
- la création d'un marché interbancaire de devises qui permettra aux banques commerciales de disposer librement des devises acquises auprès de leur clientèle. Dès janvier 1996, les séances de fixing ont été abandonnées. Il s'agit, là, d'un pas décisif vers le régime des taux des changes flottants ;
- la création de bureaux de change.

Il est trop tôt pour mesurer, avec exactitude, les effets de la dévaluation. Le manque de données nous oblige à nous contenter de quelques indications et hypothèses. La dévaluation de 1994 et le glissement des années suivantes ont largement compensé la réévaluation, en termes effectifs réels, des années 1992 et 1993. En termes effectifs réels, le dinar s'est dévalué de 28,7 %, en 1994, et de 6 %, en 1995. La baisse de la prime de change sur le marché parallèle indique que la dérive du dinar est proche de sa limite. En effet, le différentiel des valeurs du dinar sur les marchés parallèle et officiel n'est plus que de 1,3, si l'on prend comme base de calcul 1 FF contre 14 DA, sur le premier, et 1 FF contre 11 DA, sur le second.

La dévaluation, conjuguée à l'action de libération des prix, a immédiatement eu un effet positif quant à l'objectif de réunification des deux marchés. Cet effet

s'est matérialisé par une récupération des rentes spéculatives au profit des entreprises et de l'Etat. Un différentiel, certes léger, persiste, cependant, entre les deux taux. Il est évident que ce dernier est alimenté, essentiellement, par la fuite des capitaux, sachant que la convertibilité courante du dinar est acquise. La demande de devises qui continue à alimenter les activités spéculatives, non encore déclarées, et les compléments de dépenses de voyages à l'étranger entrent, pour une part marginale, dans la prime accordée au marché parallèle. L'effet le plus important a certainement concerné l'assainissement des finances publiques. Nous avons déjà noté, plus haut, comment la dévaluation, conjuguée à la rigueur sur la dépense, a permis d'améliorer rapidement le solde du Trésor. Est-ce un effet durable ? Nous avons déjà indiqué comment l'Etat a traité sa dette interne par le rééchelonnement et donné naissance à son endettement extérieur. Dès 1998, l'Etat devra régler le service, au titre de la dette rééchelonnée. La dévaluation exerce sur le service de la dette un effet de valorisation. Les chiffres dont nous disposons ne nous permettent pas d'en mesurer le poids. En 1997, soit une année avant la reprise du paiement du service, au titre de la dette rééchelonnée, le poids du service de la dette publique devra atteindre 4 % du PIB.

Tout indique que ce poids devra s'alourdir davantage, à partir de 1998, sous le double effet de la fin de la période de grâce et de l'arrivée à échéance des dettes contractées pour financer l'assainissement des entreprises. La dévaluation a conféré au Trésor une aisance financière toute relative et sans doute passagère. La rigueur qui frappe actuellement les revenus salariaux, principale composante des dépenses de fonctionnement, ne pourra être maintenue trop longtemps, à en juger par le degré de paupérisation atteint par leurs titulaires. Selon la troisième revue des programmes du FMI, le salaire moyen a perdu 35 % de son pouvoir d'achat, entre 1993 et 1996. La pression à la hausse sur la dépense indique qu'il faut prospecter d'autres réservoirs fiscaux (impôts sur les revenus spéculatifs, élimination de la fraude fiscale,...) si l'on veut éviter de tomber dans une spirale déficit budgétaire - dévaluation.

### Encadré n°2

La question du taux de change est directement connectée à celle du remboursement de la dette extérieure dans le long terme. Comme tout prix, le taux de change a un rôle allocatif. Sa libre fixation par le marché est censée

jouer le rôle d'un indice de spécialisation et donc de compétitivité. A travers un taux de change réel, tel qu'il se dégage du marché, l'objectif est de révéler les véritables avantages comparatifs lesquels pourraient être définis par l'ensemble des productions dans lesquelles un pays est compétitif, donc pouvant être maintenues sans aucune forme de protection. La substitution d'importation n'est entrevue par les tenants du change réel vrai que dans ce seul cadre, à moins soutiennent-ils, de faire de la substitution forcée, qui s'accompagnera fatalement de coûts de distorsion.

A contrario, la surévaluation d'une monnaie exerce un effet défavorable sur l'affectation des ressources et sur la balance des paiements. Cet effet est incompatible avec une politique d'endettement qui impose, à terme, de dégager un excédent commercial. En essayant de contenir cet effet par des restrictions de change et des politiques tarifaires, l'on encourage de fait le développement du marché parallèle et la fuite des capitaux. La dévaluation est censée mettre fin à cet état de fait.

La dévaluation est une décision volontaire par laquelle on définit une nouvelle parité à la monnaie nationale. De ce fait, elle se distingue de la dépréciation qui est un résultat du libre jeu du marché. Il s'agit de l'une des mesures les plus importantes contenues dans les programmes d'ajustement structurel. On distingue entre dévaluation nominale et dévaluation réelle. Pour obtenir le taux de la seconde, on corrige celui de la première par le rapport entre les indices des prix nationaux et étrangers représentatifs. Autrement dit, il faut veiller à ajuster le taux d'inflation domestique à celui des principaux partenaires commerciaux si l'on veut mettre fin à la dérive de la valeur externe de la monnaie nationale. Seules des politiques monétaire et budgétaire prudentes, voire restrictives, permettent d'y parvenir. Ce qui souligne les relations de cohérences entre les différents critères de performances contenues dans les PAS. La dévaluation figure dans la quasi-totalité des programmes d'ajustement structurel. Des analystes et théoriciens n'hésitent pas à qualifier les politiques monétaire et budgétaire comme de simples mesures d'accompagnement de la dévaluation, pour souligner son importance sur le double plan doctrinal et stratégique.

Au plan doctrinal, le taux de change apparaît de plus en plus comme le prix des prix. Il n'est pas exagéré de soutenir que le taux de change constitue pour la vision libérale orthodoxe un indice d'allocation des ressources. Il s'agit d'une

variable de restructuration des économies nationales dans le mouvement actuel de " mondialisation".

Au plan stratégique, la dévaluation est, à la fois, une mesure de stabilisation et d'ajustement structurel. L'effet inflationniste immédiat de la dévaluation permet de réprimer la demande excédentaire. L'efficacité de la dévaluation dans la gestion de la demande tient au rôle et à la place du taux de change dans la structure des prix intérieurs. Le dernier taux joue le rôle d'un prix directeur, particulièrement dans une économie fortement dépendante de l'extérieur. Son ajustement entraîne fatalement celui d'une majorité de prix. L'unanimité n'est pas acquise, en revanche, quant à l'efficacité de la dévaluation concernant l'offre.

La réussite de la dévaluation est entourée de conditions tellement restrictives, qu'il n'est évident qu'un pays en voie de développement puisse réagir spontanément et favorablement aux incitations que crée la dévaluation. Cette dernière achoppe sur les difficultés structurelles propres aux pays en voie de développement auxquelles viennent se surajouter celles qui leurs sont imposées par l'environnement international (technologie, coûts de production, différences structurelles entre pays industriels et non industriels, et autres barrières tarifaires et non tarifaires).

La dévaluation est probablement de l'un des outils par lequel l'on veut conférer à la monnaie, en cette fin de siècle, un pouvoir structurant de l'économie mondiale. Derrière ce pouvoir se cache celui des grandes puissances qui imposent leur propres contraintes de régulation au reste du monde. Il sera, sans doute, de plus en plus difficile pour les pays en voie de développement de concilier leur espoir de s'industrialiser davantage tout en appliquant à la lettre les politiques de change figurant dans les PAS. La désindustrialisation, en cours actuellement dans les pays sous l'ajustement structurel, est de fait un retour vers une spécialisation internationale appartenant à un temps révolu.

Parmi les effets négatifs de la dévaluation, l'on peut noter celui se rapportant aux pertes de change. Ces dernières ont accentué la déstructuration financière des entreprises. Les techniques de couvertures adoptées, dès 1991, par la Banque d'Algérie, n'ont pu être utilisées efficacement à cause :

- de la faiblesse des réserves de change ;
- la nouveauté de la technique qui demandait du temps pour être maîtrisée par les banques et les entreprises ;

- du principe de la "bancabilité" selon lequel tout opérateur devait avancer un montant cash en dinars équivalent à 24 % du montant à acheter à terme.

Nous reviendrons ultérieurement sur ce point.

Selon un rapport du Conseil National Economique et Social (CNES), le secteur industriel public accusait un découvert de 26 % de son chiffre d'affaire, au second semestre de l'année 1995<sup>26</sup>. Les entreprises concernées devaient voir leur découvert s'élargir davantage, du fait de l'effet de valorisation exercé par la dépréciation du dinar sur le service de leur dette extérieure. En payant le coût exorbitant de 24 %, sur le découvert, les entreprises sont doublement pénalisées. Elles le sont d'autant plus qu'il leur est difficile de recourir aux lignes de crédit, du fait de la méfiance des sociétés d'assurance à l'égard de l'Algérie. Le cash a représenté, au premier semestre 1995, 85 % environ du mode de financement des importations.<sup>27</sup>

Bon nombre d'entreprises a été évincé au profit de celles qui relèvent du secteur privé ou sortant de l'informel, du fait de l'aisance financière de ces dernières. Les entreprises concernées par les pertes de change ne pouvaient pas, non plus, effectuer un rattrapage en relevant leurs prix de cession du fait de la contraction de la demande et de la concurrence des produits étrangers. D'après le FMI, le Trésor n'a décaissé entre 1991 et 1996 que 193 milliards de dinars au titre des pertes de change.<sup>28</sup> Ce montant est certainement négligeable par rapport aux pertes réelles si l'on prend comme base de calcul l'encours total de la dette extérieure sachant que cette dernière a été majoritairement le fait des entreprises publiques.

L'amélioration de la balance courante est l'effet le plus attendu de la dévaluation. Nous avons montré, plus haut, que l'objectif ultime d'un programme d'ajustement structurel est le retour à l'équilibre de la balance des paiements. Les restrictions budgétaires et monétaires n'y figurent que comme des mesures d'accompagnement, pour atteindre cet objectif. Contrairement aux

---

<sup>26</sup> CNES : Rapport sur la conjoncture du second semestre 1995, Avril 1996, p. 10.

<sup>27</sup> CNES : Rapport sur la conjoncture du premier semestre 1995, Oct. 1995, p. 26.

<sup>28</sup> FMI : Algeria, third review under the extended arrangement, Dec, 1996, p. 12

restrictions volontaires sur les importations auxquelles s'est livrée l'Algérie, entre 1990 et 1993, pour atteindre cet objectif, l'on attend de la dévaluation une restructuration de la production. Celle-ci doit se faire au profit des biens échangeables, de telle manière que des excédents pourraient être obtenus grâce au développement des exportations et de la substitution d'importation. Les spécialistes avancent un délai de deux années, pour la réalisation de cet effet, temps que les différents opérateurs mettront à adapter leur comportement aux nouveaux prix relatifs.

S'agit-il d'une règle applicable à tous les pays, malgré la diversité de leurs situations ? A l'évidence, cette règle ne concerne que les pays à vieille économie de marché où les structures de production sont relativement flexibilité, condition préalable pour s'adapter à la modification des prix relatifs induite par la dévaluation.

Qu'en est-il en Algérie ? La dévaluation intervient dans un contexte structurellement différent de celui qui vient d'être décrit. La restructuration des entreprises, toujours en cours, complique davantage ce contexte. La préoccupation majeure est celle relative à leur existence. Vont-elles être liquidées, privatisées, ou devenir autonomes pour certaines ? Ce climat plein d'incertitudes sur lequel on applique des politiques restrictives est peu favorable à la relance des investissements, surtout dans le secteur des biens échangeables dans lequel il va falloir soutenir la concurrence étrangère et assumer les pertes de change.

Les résultats du commerce extérieur, obtenus au cours des années 1995 et 1996 dépassent largement les prévisions. On ne peut, cependant, les imputer à la dévaluation, pour les raisons indiquées plus haut. L'amélioration des recettes au titre des exportations d'hydrocarbures et la baisse de la demande d'importation en raison de la contraction de la demande globale, ont permis de dégager des excédents commerciaux et courants, d'une part et de reconstituer, à un niveau très appréciable, les réserves de change d'autre part. Par ailleurs, le ratio du service de la dette a été ramené à un niveau bien plus faible que celui prévu.

Les calculs prévisionnels du programme d'ajustement ont été établis sur la base d'un prix moyen du baril de 16,15 dollars pour 1995 et de 16,45 \$, pour 1996. Les prix réalisés sont bien supérieurs à ces hypothèses. Ils ont été de 17,58 \$ et

21,69 \$, respectivement. Les exportations en valeur ont augmenté de 1,5 milliards de dollars, durant l'année 1995, et de 3 milliards durant l'année 1996<sup>29</sup>. La structure des exportations reste dominée, à hauteur de 95 %, par les hydrocarbures. Les autres exportations restent négligeables même si leur montant a doublé entre 1993 et 1996. Une telle structure des exportations reste très vulnérable à la baisse des prix sur le marché des hydrocarbures. A titre d'exemple, la baisse de ce prix de 20,12 \$ dollars à 19,5 \$ du premier au second semestre de 1997 a entraîné un manque à gagner de 600 millions de dollars. D'après les prévisions du FMI, leur montant devrait atteindre quelques 1,5 milliards de dollars d'ici l'an 2000, soit un peu moins de 10 % de la valeur totale des recettes d'exportation.

Après une hausse de 1,5 milliards de dollars et 1 milliard de dollars en 1994 et 1995 respectivement, suite à la levée des restrictions, les importations sont revenues à un niveau légèrement inférieur à celui de 1990, soit 11,24 milliards. La contraction de la demande provoquée par la dévaluation et les grandes difficultés financière des entreprises en sont les causes essentielles.

Tous les autres indicateurs utilisés habituellement, semblent aller dans le sens d'un desserrement important de la contrainte extérieure. L'excédent courant, à hauteur de 1,2 milliard de dollars, en 1996, et de 3,4 milliards \$, en 1997, joint aux fonds apportés par le rééchelonnement et les financements multilatéraux ont permis de financer le déficit de la balance globale, tout en reconstituant les réserves de change. De 2,11 milliards \$ (or exclu), ces dernières passent à 4,50 en 1996, soit à près de 5 mois d'importations<sup>30</sup>. Cette tendance a continué à prévaloir, en 1997, avec 6,4 milliards de \$<sup>31</sup>, à la fin juin de cette même année et 8,5 milliards de \$ en février 1998.<sup>32</sup> Il est à noter, enfin, que l'accumulation des réserves a permis à la Banque d'Algérie d'améliorer l'offre de devises et de mettre fin à la dérive du taux de change du dinar. De 56,2 DA pour 1 \$, à la fin de 1996, ce taux est passé à 58,4 DA pour 1 \$, à la fin de l'année 1997.

---

<sup>29</sup> F.M.I : document relatif à la troisième revue des programmes.

<sup>30</sup> idem

<sup>31</sup> CNES : Rapport sur la conjoncture du premier semestre 1997, oct.1997, p.19.

<sup>32</sup> Intervention du chef du gouvernement devant les membres de l'assemblée nationale( 7 fév. 1998).

Le retour des politiques restrictives est-il définitivement écarté ?

L'application des programmes d'ajustement a engendré des coûts sociaux et une récession des secteurs productifs, exception faite des hydrocarbures. Ces effets indésirables sont considérés comme inhérents à la phase de stabilisation qui en principe, doit réunir les conditions de la relance économique. Cette phase est-elle achevée ? Comment savoir si le risque de retour à de telles politiques (dévaluation - rééchelonnement et rigueur salariale) est définitivement écarté ? Ces interrogations nous conduisent à examiner les effets induits de l'ajustement sur le système productif et la société, en général, tout en inscrivant ces effets dans l'inévitable perspective de mondialisation. L'ultime question est de savoir si l'ajustement prépare réellement au passage d'une économie rentière à une économie productive.

Il est clair que les performances macro – financières mises en évidence ci-dessus ne relèvent pas que de la seule rigueur observée dans l'application des programmes d'ajustement. Le différentiel entre les prix prévisionnels du baril et ceux qui ont été réalisés expliquent, en partie, ces performances. Le prix du baril est une variable d'ajustement cruciale en Algérie. Il conditionne le taux de change via l'offre de devises qui reste le fait quasi-exclusif des exportations d'hydrocarbures et, par voie de conséquence, la majorité des prix compte tenu du niveau de dépendance de l'économie algérienne. L'état des finances publiques qui conditionnent le taux d'expansion monétaire, dépend directement du prix du baril, compte tenu du poids de la fiscalité pétrolière dans les recettes du Trésor.

L'excédent des finances publiques a permis à l'Etat de se désendetter et de réduire par conséquent les poussées inflationnistes. En posant le problème de cette manière, il devient logique d'avancer que le but de l'économie, en Algérie, est de produire des variables d'ajustement qui confèrent au pays plus d'autonomie, vis à vis de l'extérieur. Comment se déconnecter alors même relativement du prix du baril ?

Le rôle, toujours aussi important, du prix du baril interroge, à plus d'un titre. L'année 1998 est marquée par une déprime du marché mondial des hydrocarbures. Les retombées, en matière d'équilibres budgétaire et extérieur, mettent en évidence la forte vulnérabilité de l'économie et de la société algérienne à la fluctuation du prix du baril. Les résultats du premier semestre de l'année 1998 attestent de la pertinence de ces interrogations.

Comparées à la même période de l'année écoulée, les recettes d'exportation ont marqué un recul de 25%, soit 1,8 milliards de dollars, environ. La déprime du marché mondial des hydrocarbures a des incidences plus fortes encore sur les finances publiques. Selon monsieur le ministre des finances, une baisse de prix de 1 dollar occasionne un manque à gagner pour le Trésor de 30 milliards de dinars. Les prix réalisés au premier et second trimestres de l'année en cours ont été de 14,17 dollars et 14,1 dollars, respectivement. Il suffit de comparer ces chiffres au prix moyen de près de 20 dollars, réalisé l'année écoulée, pour s'expliquer les bonnes performances durant cette même année, d'une part, et prendre la mesure des incidences négatives d'une telle baisse, d'autre part. Le déficit budgétaire est estimé à 28 milliards de dinars pour le premier semestre 1998. Les prévisions de clôture transforment un excédent prévu à l'origine, de 2% du PIB en un déficit de 58 milliards de dinars.<sup>33</sup>

L'idée d'une prochaine dévaluation de 10% et de la nécessité pour l'Algérie de demander un troisième rééchelonnement est envisagée actuellement semble-t-il. L'éventualité d'une dévaluation prochaine ne semble pas justifiable par les critères d'analyse habituels. En effet, la réduction notable du taux d'inflation jusqu'à un niveau très proche des partenaires commerciaux, l'appréciation du dinar vis à vis des monnaies autres que le dollar et le niveau atteint par les réserves en devises sont autant d'arguments qui poussent à soutenir que le dinar n'a pas besoin d'être dévalué. Ce qui pousse à s'interroger sur les véritables raisons d'une telle éventualité. Le déficit budgétaire qui refait son apparition en 1998 semble être la seule raison pouvant expliquer une telle éventualité. Ce qui mettrait en évidence les limites du contenu économique de la dévaluation en soulignant en revanche son fort contenu politique. L'éventualité d'un troisième rééchelonnement n'est pas à écarter en revanche si l'on prend en considération le seul ratio du service de la dette qui est passé de 31% en 1997 à 41% à la fin du premier semestre de 1998.<sup>34</sup> Les mêmes interrogations subsistent, cependant, quand on prend en considération le niveau des réserves de change et celui des importations.

La baisse du prix du baril souligne encore une fois la précarité des résultats conjoncturels. L'ajustement structurel n'a de sens, en Algérie, que s'il aide à

---

<sup>33</sup> A.HARCHAOUI: exposé sur les résultats de la conjoncture du premier semestre 1998, CNES, 28/09/1998.

<sup>34</sup> A. HARCHAOUI, op. cité.

produire des variables d'ajustement, tant sur le plan interne qu'externe, autres que le prix du baril. Recentrer l'économie sur des activités autres que les hydrocarbures, pour la doter des mécanismes soulignés plus haut, semble être antinomique avec l'objectif du PAS qui reste, rappelons le, le paiement de la dette extérieure.

## **2. LES EFFETS DE L'AJUSTEMENT.**

Il est admis, même par leurs initiateurs, que les programmes d'ajustement structurel ont des effets récessionnistes sur l'économie et, partant, des conséquences sociales. Si l'on peut accepter que les premiers peuvent, dans certaines conditions, être limités dans le temps, les conséquences sociales impliquent, en revanche, des restructurations irréversibles.

### **2.1. Les effets économiques de l'ajustement.**

Les résultats macro-financiers, qualifiés d'impressionnants, décrits plus haut, ont dépassé de loin les critères de réalisation fixés par l'accord de facilité de financement élargi (FFE). Excédents budgétaire et commercial, reconstitution des réserves de change à un niveau jamais égalé auparavant et une tendance de l'inflation orientée vers la baisse sont autant de performances. Il reste, cependant, à s'interroger sur leurs effets en ce qui concerne les secteurs économiques.

#### **2-1-1 . Les effets sur les secteurs économiques et les politiques sectorielles.**

Tout autant les expériences historiques que la doctrine enseignent que l'application des programmes d'ajustement ont des effets récessifs dans le court terme. Il s'agit d'assainir l'économie, par le rétablissement des grands équilibres, de façon à réunir les conditions de la relance. Il est loin d'être prouvé que l'ajustement conduit de manière automatique à la reprise de la croissance. De même que l'ajustement n'est pas nécessairement, une condition suffisante qui permette de juguler la récession. L'expérience des pays développés, à vieille industrialisation, est éloquente de ce point de vue. La réduction des déficits et de l'inflation ainsi que leurs implications en termes de baisse de pouvoir d'achat et de chômage, n'ont pas suffi à faire repartir dans la plupart des pays, la machine économique. Considérer que l'ajustement est la panacée aux problèmes de croissance apparaît, dans ces conditions, comme une erreur. Si sa nécessité est, dans certains cas, indiscutable, l'ajustement est

tout autant insuffisant à résoudre le problème de la reprise et a fortiori celui du développement économique et social.

A l'issue des quatre années d'application des programmes d'ajustement dont les résultats macro-financiers ont été excellent, il paraît utile de s'interroger sur les effets économiques de ces programmes ainsi que sur leurs capacités à créer une croissance durable. Dans cette optique, seront examinés successivement les effets de l'ajustement sur les secteurs de l'industrie et des hydrocarbures. Des développements seront également consacrés à l'agriculture et à l'ouverture du commerce extérieur.

#### Le secteur industriel en récession.

La récession du secteur industriel a été diversement ressentie par les différents secteurs économiques. L'un des secteurs les plus affectés a été, incontestablement, le secteur industriel. La production a régulièrement baissé, les taux d'utilisation des capacités sont demeurés très bas, la trésorerie des entreprises s'est fortement détériorée et de nombreuses entreprises ont été dissoutes.

##### a- La production.

L'indice de la production industrielle chute d'un peu plus de 11 points, entre 1994 et 1997. Ce sont, surtout, les industries manufacturières, constitutives de l'ossature d'une économie moderne, qui sont le plus particulièrement affectées par la récession, puisque leur production chute de près de 21 points, entre les deux dates. En revanche, les seules industries ayant connu une croissance régulière sont bien logiquement les branches de l'énergie et des hydrocarbures (Cf. infra). La branche des matériaux de construction a également enregistré une croissance de sa production, quoique moins régulière que pour les branches précédentes.

**Tableau n°8 : Evolution de la production industrielle en %(1989 = base 100)**

	1989	1994	1995	1996	1997	1s98	89/98	97/94*
<b>Indice général</b>	100	88,4	87,6	81,5	78,5	81,6	-18,5	88,8
<b>Indice hors hydrocarbures</b>	100	84,2	82,9	74,1	69,3	73,0	-27,1	82,3
<b>Indice industries manufacturières</b>	100	80,1	79,9	68,7	63,4	67,4	-32,6	79,2
<b>Energie</b>	100	133,1	132,4	138,0	144,0	143,5	43,5	108,2
<b>Hydrocarbures</b>	100	106,1	107,6	113,0	118,0	118,5	18,5	111,2
<b>Mines et carrières</b>	100	82,4	81,1	78,1	71,1	73,0	-27,0	86,3
<b>ISMME</b>	100	68,2	74,5	59,6	47,9	49,9	-50,1	70,2
<b>Matériaux de construction, céramique, verre</b>	100	86,2	89,7	93,7	88,8	91,7	-8,3	103,0
<b>Chimie, caoutchouc, plastiques</b>	100	94,3	86,2	75,0	78,8	89,2	-10,9	83,2
<b>Industries agro-alimentaires, tabacs, allumettes</b>	100	96,4	89,0	85,5	83,1	90,8	-9,2	86,2
<b>Textiles, bonneterie, confection</b>	100	82,5	73,1	53,1	49,1	53,4	-46,6	59,5
<b>Industries des cuirs, chaussures</b>	100	53,5	42,6	29,3	23,7	24,3	-75,8	44,3
<b>Industries du bois, liège, papiers, imprimeries</b>	100	67,1	60,1	48,5	47,3	47,2	-52,9	70,5

\* base 100=1994.

Source : Office National des Statistiques (ONS).

Dans l'ensemble des industries manufacturières, on constate des évolutions contrastées, selon les branches. Mis à part l'industrie des matériaux de construction, dont la production gagne deux points, au cours de la période, toutes les branches accusent un déclin sensible.

Les industries les plus touchées par la récession sont celles qui concernent le travail des cuirs et des textiles, à cause, probablement, de la concurrence qu'elles ont eu à affronter depuis plusieurs années, à travers, une plus grande ouverture du marché au capital privé national d'une part, et le développement du secteur informel, d'autre part. Sur la base de 1989, l'indice de la production des cuirs et des chaussures a chuté à 53 points. En 1997, cet indice n'est plus que de 23,7 points. En ce qui concerne les textiles et l'industrie du bois, le déclin est plus récent, mais de même ampleur, en considérant la période 1994-1997.

Quant aux industries agro-alimentaires, elles semblent avoir mieux résisté à la crise même si leur déclin est relativement important, entre 1994 et 1997, puisque l'indice de leur production chute tout de même, de 13 points. Les industries chimiques ont connu une évolution relativement comparable, bien que leur déclin soit plus marqué ces dernières années.

Les ISMMEE, qui constituent le noyau central d'un système industriel, sont également très fortement affectées par la crise. Leur production s'effondre de 50 % entre 1989 et 1997. Le déclin est particulièrement sensible entre 1994 et 1997, soit la période couverte par l'ajustement, puisque qu'il a été de l'ordre de 30%, durant les trois années. Cette baisse de la production a pour effet de mettre au chômage une partie importante de l'outil de production. Il est, pour le moins, paradoxal de vouloir mettre fin à l'économie d'endettement, principal objectif du PAS, par un arrêt partiel de l'outil de production.

La chute des taux d'utilisation des capacités de production est générale. Les tendances baissières recourent parfaitement celles des productions. On retrouve, dans l'ordre les industries du bois, les textiles et les ISMEE.

**Tableau n°9 Evolution des taux d'utilisation des capacités (TUC) des entreprises industrielles publiques par branche d'activité économique (B.A.E)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>EAU &amp; ENERGIE</b>	ND						
<b>MINES &amp; CARRIERES</b>	70,6	64,4	67,6	53,6	54,7	54,7	52,7
<b>I.S.M.M.E</b>	55,0	54,1	48,0	44,8	38,7	40,0	33,6
<b>MAT.DE. CONST</b>	63,0	63,3	65,9	63,3	66,3	58,8	61,9
<b>CHIMIE</b>	46,6	43,2	37,9	40,8	42,8	39,7	34,4
<b>AGRO ALIMENTAIRE</b>	67,6	67,3	62,3	66,5	62,7	61,0	65,0
<b>TEXTILE</b>	54,2	49,7	54,1	59,6	53,8	49,6	36,3
<b>CUIR</b>	64,1	47,7	35,7	29,8	45,4	33,5	23,8
<b>BOIS PAPIERS</b>	43,9	33,2	28,1	36,5	31,2	27,5	21,5
<b>DIVERS</b>	ND						
<b>Ind. Manufacturières</b>	57,2	54,6	51,2	51,8	48,5	46,7	42,1
<b>Différence en %</b>	-	-2,6	-3,4	+0,6	-3,3	-1,8	-4,6

Source : ONS

Oltre le fait que la baisse des taux d'utilisation des capacités (TUC)<sup>35</sup> affecte, principalement, les industries de biens intermédiaires et d'équipement, elle joue également dans les branches dont les unités sont anciennes et qui connaissent

<sup>35</sup> Cette tendance générale est souvent calculée par rapport aux données fournis par les constructeurs à la date de réalisation des différentes unités. Ces capacités, appelées également capacités ISO, sont souvent théoriques et rarement atteintes pour des unités similaires réalisées dans le pays du constructeur. On constate que, depuis leur réalisation, les unités (usines) ont souvent subi un **vieillessement, des transformations et des adaptations** qui ne sont pas prises en compte dans l'estimation des capacités. Enfin, on note que dans de nombreuses branches, on continue à comptabiliser comme capacités productives, des unités obsolètes, celles qui ne disposent plus de matières premières pour fonctionner, ou encore celles qui ne trouvent plus de marché. Aussi, un travail d'actualisation des capacités est nécessaire pour obtenir une image plus fidèle de la réalité des capacités productives. Il y a lieu de souligner également, que les employés constituent aussi une capacité productive plus ou moins performante, en fonction de sa formation et de sa motivation.

des pannes répétitives, ainsi que dans celles à haut potentiel technologique et qui ont encore besoin d'assistance technique.

Ce bref constat interroge sur les raisons du marasme prolongé de l'industrie algérienne. Il serait intéressant d'analyser ou, du moins, de s'interroger quant à la part prise, dans la récession qui vient d'être chiffrés, par les effets de la stabilisation, d'une part, et par ceux qui relèveraient des contraintes structurelles de l'économie algérienne, d'autre part.

Les arguments avancés par les observateurs de la conjoncture peuvent être ramenés à la déstructuration financière des entreprises. Les pertes de change y figurent comme principal facteur explicatif, auquel viennent se superposer d'autres, tels que le non-recouvrement des créances, la contraction de la demande globale, la concurrence étrangère et la détention d'importants stocks.

b- La déstructuration financière des entreprises.

L'ajustement structurel a eu pour effet de retirer brutalement la protection de l'Etat aux entreprises nationales. Du jour au lendemain, ces dernières devaient, sans y être préparées, faire face à un nouvel environnement issu des décisions macro-économiques (libération des prix et des taux d'intérêt, dévaluation, ouverture économique- cf. supra).

Si l'on ramène la déstructuration financière des entreprises au seul découvert, l'on peut remarquer, en effet, une forte corrélation entre la dévaluation et le gonflement des découverts des entreprises publiques. Ce dernier passe, pour l'ensemble du secteur industriel, d'un peu plus de 90 milliards de dinars en 1995, à plus de 113 milliards de dinars, à la fin de l'année 1996. Il représente 28 % du chiffre d'affaires total, soit 3,4 mois de recettes, en moyenne. Selon le CNES<sup>36</sup>, le secteur présentait une trésorerie positive, à hauteur de 8 milliards de dinars, en 1993. Le découvert fit son apparition en 1994 avec un montant de 10 milliards de dinars. Ceci permet de mettre en évidence le lien étroit entre la dévaluation d'avril 1994 et la déstructuration progressive de la trésorerie des entreprises.

Le découvert des entreprises publiques s'est fortement accru depuis 1993, passant de 10 milliards de dinars, à la fin décembre 1994, à 92 milliards de dinars, à fin décembre 1995. Ce découvert représente plus du quart du chiffre d'affaire de ces entreprises, pour ces dernières années. Notons que la branche

---

<sup>36</sup> CNES: Rapport sur la conjoncture du 1<sup>er</sup> semestre 1996, Page: 10

matériaux de construction constitue l'exception, avec une trésorerie positive<sup>37</sup>. Trois causes au moins, semblent être à l'origine de cette dégradation générale. Le tableau ci-dessous dresse une évolution de la trésorerie des entreprises publiques.

**Tableau n°10: Situation de trésorerie des entreprises publiques.**

(en 10<sup>6</sup> dinars.)

BRANCHES	Trésorerie 31.12.95	Trésorerie 31.12.96	Trésorerie 31.06.98	Trésoreri 96/CA	Trésoreri 98/CA
Sidérurgie / Métallurgie	5.655	- 6.135	- 9294	1,9 mois	3,5 mois
Mécanique / Métallique	- 17.146	- 43.291	- 14103	14,8 mois	5,5 mois
Electricité / Electronique	- 12.642	- 17.846	- 8621	9 mois	3,4 mois
Mat-construction Verre	2.840	4.743	2928	1,4 mois	-
Bois – Papiers – Divers	- 7.190	- 8.744	- 224	7,3 mois	0,2 mois
Agro-alimentaires	- 1.831	6.836	13923	0,5 mois	-
Textiles – Cuirs	- 14.794	- 18.242	- 4084	12,6 mois	2,7 mois
Chimie Engrais pharma	- 3.937	- 2.072	2495	1 mois	-
Total Production	- 73.525	- 84.751	- 16981	2,9 mois	0,5 mois
Services – distribution	- 19.620	- 28.288	- 3791	6,8 mois	3,2 mois
<b>TOTAL</b>	- 90.724	-113.288	-20771	3,4 mois	0,6 mois

Source : Ministère de l'industrie et de la restructuration : Analyse de conjoncture du secteur industriel durant l'année 1996, fév. 1997

A la lumière du tableau précédent, les commentaires suivants peuvent être formulés :

- seule la branche des matériaux de construction dispose d'une trésorerie positive, depuis quelques années;
- les industries agro-alimentaires ont pu redresser leur trésorerie en 1996. Cette amélioration s'est poursuivie durant le 1<sup>er</sup> semestre 1998 ;

<sup>37</sup> Une explication peut être avancée pour expliquer la rentabilité dans la branche « matériaux de construction » Il semble que, concernant le ciment, son prix a été fixé à un niveau qui permet aux entreprises de dégager des résultats nets positifs. Il semble même que ce sont les importateurs qui alignent leur prix sur celui du ciment produit localement, faisant ainsi des surprofits.

- La branche chimie- engrais- pharmacie voit sa trésorerie devenir positive, à la fin du semestre 1998 ;
- toutes les autres branches affichent un découvert allant de 0,6 mois de chiffre d'affaires pour la chimie/engrais/pharmacie, à près de 5,5 mois, pour la mécanique – métallique.

La branche ISMMEE, avec un chiffre d'affaires de 46,6 milliards de DA durant le 1<sup>er</sup> semestre 1998, doit faire face à un découvert de 32 milliards soit l'équivalent de 8,2 mois. La trésorerie des "industries industrialisantes" paraît encore plus préoccupante, comparée directement globalement à la situation globale du secteur. Elle explique, à raison de 152 % le découvert global et, à près de 147 %, si l'on ne tient pas compte de la part des services et distribution pour ne tenir compte que de la production matérielle au sens strict. Au delà de ses effets globaux, traités dans la partie précédente, la dévaluation se traduit par des effets immédiats sur les entreprises. Ceci consiste directement dans les pertes de change ( effet direct) et le renchérissement des coûts, dont, particulièrement celui du crédit ( effet indirect). Il s'agit d'un point extrêmement important qui permettra probablement de montrer comment la déstructuration de la trésorerie des entreprises résulte du gonflement des échéances en dinars et de l'alourdissement des intérêts qu'elles doivent supporter suite à l'effet de boule de neige qui consiste à lier dans une spirale perverse les pertes de change et le coût du crédit et par suite l'économie d'endettement et la faillite.

Les pertes de change induites par la dévaluation et la dérive du dinar ont occasionné, pour les entreprises, un découvert bancaire et/ou l'élargissement de son découvert, dans d'autres. Dans ce fait, les entreprises sont obligées de subir passivement des taux d'enfer (24%), alors qu'en même temps, et dans certains cas elles n'arrivent pas à recouvrer les créances qu'elles détiennent sur l'Etat et ses démembrements.

Certaines estimations situent les pertes de change à 60 milliards de dinars, pour l'ensemble du secteur industriel, à fin 1995, et les frais financiers générés, par le découvert à 25 milliards pour la seule année de 1995. Autrement dit, plus de 90 % du découvert des entreprises auprès des banques, aurait été généré par les effets directs et indirects des pertes de change<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> ECOTECHNICS: l'année économique et sociale 1996 en Algérie, p. 12

La destructuration financière des entreprises est également due à la détention d'importants stocks. Cette immobilisation résulte, à la fois, des méventes induites par la contraction de la demande, par la concurrence étrangère, et par les difficultés structurelles propres aux entreprises.

La fragilité de l'industrie est également accentuée par la faiblesse de ses capacités d'exportation, ce qui ne manque pas d'entraîner une balance industrielle structurellement déficitaire, avec un taux de couverture des importations par les exportations industrielles très bas, inférieure à 4% en moyenne, ces dernières années.

Pour différentes raisons, telles : la baisse de la demande, l'amauvaise qualité des produits, les difficultés à exporter, etc...les entreprises ont vu se constituer des stocks de produits finis mais également de matières premières, et de demi-produits (stocks de fonctionnement et de sécurité importants). Les stocks de matières premières aujourd'hui, dans certaines branches, représentent l'équivalent de plusieurs mois d'approvisionnement<sup>39</sup>.

La détention d'importants stocks influence directement la situation de la trésorerie des entreprises. L'immobilisation des stocks résulte, à la fois des méventes induites par la contraction globale de la demande, de la concurrence étrangère et des difficultés structurelles, propres aux entreprises. Pour les années 1995, 1996 et le 1<sup>er</sup> semestre 1998, la situation des stocks du secteur industriel se présentait comme suit :

**Tableau n° 11: Situation des stocks (en milliards de dinars).**

	1995	1996	1er sem 98
<b>1 – TOTAL STOCKS (TS)</b>	114	99	92,6
- Produits finis	42	36	31,6
- Matières premières	72	63	61,0
<b>2 – Chiffre d'affaire (C.A)</b>	384	403	213
<b>3 – Ratio TS/CA en %</b>	29	25	22

Source : Construit à partir du rapport du ministère de l'industrie et de la restructuration, op. cité.

<sup>39</sup> Il y a lieu de noter que les nouvelles conditions de la production ont généré de nouveaux comportements dans la gestion des entreprises. En effet, les achats (importations et achats locaux) sont mieux ciblés, les quantités et les délais d'approvisionnements mieux évalués. Cela entraîne souvent une baisse de la part « matières et fournitures dans le bilan des entreprises.

Bien qu'en baisse en 1996, le ratio stocks/chiffre d'affaires reste très important. Il représente près 29% de ventes, en 1995, 25%, l'année suivante et 22%, à la fin du 1<sup>er</sup> semestre 1998<sup>40</sup>. Ce niveau de détention de stocks permet de tempérer l'argument selon lequel la déstructuration de la trésorerie des entreprises, induit pour elles une production moindre, faute de fonds pour régler l'achat d'intrants. Les difficultés à produire ne semblent pas, manifestement, liées à l'indisponibilité de ces derniers. Il est à noter, en effet, d'une part, que les stocks de matières premières (stocks en amont), et, d'autre part, que les entreprises détiennent des valeurs en stocks supérieurs à leur découvert.

On peut remarquer par ailleurs que les entreprises détiennent des valeurs en stocks qui dépassent leur découvert.

Le retournement de tendance depuis 1996 n'est pas très significatif. Cela semble relever, plutôt de vieux réflexes de gestion, de la contraction de la demande globale et la concurrence étrangère.

A une échelle plus précise, c'est l'industrie lourde (dite des biens de production) qui présente la plus faible vitesse de rotation de ses stocks. Elle détient 50 % du stock total de l'industrie, ce stock se répartissant à parts égales entre les matières premières et les produits finis<sup>41</sup>.

Il faut remarquer que tous les indicateurs utilisés jusqu'ici montrent que ce sont les ISMMEE qui ont eu le plus à supporter les effets de l'ajustement. Il s'agit, probablement, d'un processus de désindustrialisation concret ou, du moins d'une remise en cause fondamentale du projet algérien, projet pour lequel le pays a accumulé des dettes. Le sort de l'industrie lourde, accentuant le processus de désindustrialisation, est certainement le problème qui engage et interpelle, le plus, les pouvoirs publics dans cette phase de transition. Son

---

<sup>40</sup> On l'estime à la fin du mois de juin 1998, à quatre mois (4) d'approvisionnement, soit 61 milliards de dinars, en hausse de 30% par rapport au mois de juin 1997. Les stocks de produits finis se sont fortement dégonflés et ne représentent, aujourd'hui que l'équivalent d'un (1) mois de chiffre d'affaires, soit 31,6 milliards de dinars. Ils étaient de 45 milliards à la fin du mois de juin 1997.

<sup>41</sup> Ministère de l'industrie et de la restructuration, doc. op. cité, p. 18.

caractère stratégique devrait être pris en compte, si l'on ne veut pas voir annihilés les efforts de plus de deux décennies. Il incombe aux pouvoirs publics de trouver les formes de protection appropriée tout en évitant cependant un retour pur et simple à la gestion administrée.

La transformation des échéances dues au titre de l'exercice de 1996 en crédit à moyen terme pour quelques entreprises n'a pu infléchir significativement la tendance observée. Cette opération, faisant suite à un rapprochement entre les banques et les entreprises durant l'été 1996, a ramené le découvert de 122 milliards de dinars en septembre de la même année, au niveau signalé précédemment.

Ce n'est que vers la fin du premier semestre 1996 qu'un nouveau dispositif d'assainissement de la situation des entreprises publiques a été mis au point. A la différence des fonds de participation qui agissaient comme agents fiduciaires de l'Etat, les holdings de branches, actifs dès l'automne 1996, ont des pouvoirs étendus.

Le nouveau dispositif fait une distinction entre les entreprises structurellement viables et celles qui ne le sont pas<sup>42</sup>. Les premières présentent un résultat brut d'exploitation positif. A ce titre, elles pourront bénéficier du rééchelonnement de leur dette extérieure et d'une transformation de leur découvert en crédit à moyen terme. Les secondes sont dites structurellement non viables. Elles consomment plus de richesse qu'elles n'en produisent et, de ce fait, sont incapables de rémunérer les facteurs de production qu'elles emploient. Dans ce cas, la restructuration physique est envisagée.

Le bilan de cette action a concerné 768 entreprises, réparti, selon leur situation financière, comme suit :

- 399 entreprises sont éligibles au dispositif. Elles ont pu bénéficier, à ce titre, d'une consolidation d'une partie de leur découvert en crédit à moyen terme et d'un soutien du Trésor, sous forme de rachat d'une partie de leur endettement ;
- 193 ne nécessitent pas de traitement particulier, compte tenu de la viabilité de leur situation financière ;
- 38 d'entre elles, ont vu leur situation traitée par les seules banques ;

---

<sup>42</sup> CNES : Rapport sur la conjoncture du second semestre 1996, doc. Op. cité.

- les 138 entreprises restantes ont vu le Trésor intervenir au niveau de leur volet social.

Ce nouveau système s'est soldé par un engagement de 160,3 milliards de dinars ( 100,3 milliards de dinars au titre de soutien bancaire et 60 milliards de DA d'apport du Trésor). Il est trop tôt pour tirer un bilan en termes de résultats de cette action qui n'est devenue effective qu'au cours du deuxième trimestre de 1997. Il semble que le découvert bancaire ait pu être ramené de 110 milliards de dinars à 14 milliards de DA, seulement, à fin juin 1997. Cependant, on constate que durant le 1<sup>er</sup> semestre 1998, le découvert, augmente de nouveau, puisqu'il atteint 21,1 milliards de dinars.

Les remarques suivantes peuvent être faites :

- il ne traite pas du statut de la dette des entreprises. Certaines d'entre elles n'arrivent pas à récupérer l'équivalent des pertes de change, depuis la dévaluation de 1991. Il sera difficile de faire la part des choses entre la déstructuration financière due aux seuls frais financiers et celle qui a pour origine des difficultés structurelles, sachant que les deux situations sont interagissantes ;
- le traitement des dettes des entreprises viables par les voies indiquées plus haut leur fera-t-il retrouver durablement leur solvabilité sachant que ces entreprises devront, probablement, accepter une réduction de leur marge, de façon à pouvoir pour résister à la concurrence étrangère et améliorer leur produit.

Les difficultés des entreprises, amplifiées par l'application des mesures des programmes d'ajustement, ont débouché sur la dissolution d'un grand nombre d'entre-elles.

Le bilan, établi au premier semestre de l'année 1998, fait ressortir que plus de 800 entreprises ont été touchées par des mesures de dissolution, depuis 1994, entraînant la compression de 212 960 employés. A ceux-ci, il convient d'ajouter les départs volontaires (au nombre de 50 700) et les personnels mis en chômage technique (100 840), ce qui donne une image plus complète de l'ampleur des effets de l'ajustement sur les entreprises.

Le tableau suivant dresse le bilan des effectifs compressés au cours de ces quatre dernières années, répartis selon le secteur d'activité.

**Tableau n° 12 : Bilan des effectifs compressés par secteur  
d'activité (au premier semestre 1998).**

Secteur juridique/ Secteur d'activité	E.P.E	En %	E.P.L	En %	Entre. Privées	En %	Total	en %
Agriculture	2205	1,7	1234	1,5	370	35,6	3819	1,8
BTPH	76514	59,6	51557	61,7	195	18,8	128266	60,2
Services	19345	15,1	24522	29,3	150	14,5	44017	20,7
Industrie	30235	23,6	6310	7,5	323	31,1	36868	17,3
Total	128299	100	83623	100	1038	100	212970	100

Source : Inspection Générale du Travail.

Tout d'abord, il est à constater que le volume des effectifs compressés équivaut en 1997, à près de 5% de l'ensemble de la population occupée dans le secteur structuré (4,7 millions de personnes). C'est dire si les restructurations sont particulièrement douloureuses sur l'emploi. Si l'on ajoute aux effectifs compressés les départs en retraite anticipée, l'on obtient le chiffre de 264 000 employés touchés, ce qui représente plus de 6% de la population touchée.

La répartition sectorielle des effectifs compressés révèle que c'est le secteur des BTPH, avec 60% du total, qui est le plus affecté par ce processus. Le secteur des services (20% des compressions) et le secteur industriel (17%) apparaissent relativement moins atteints.

La distribution, par statut d'entreprise, montre que les compressions ont surtout concerné les entreprises publiques économiques « EPE » (60% des effectifs compressés), secondairement les entreprises publiques locales « EPL » (39%) et très accessoirement les entreprises privées (moins de 1% de l'ensemble).

Au total, entre 1994 et 1998 (premier semestre), 815 entreprises ont été dissoutes. Celles-ci sont principalement, des EPL (83%), les EPE ne représentant que 16 % du total.

**Tableau 12 bis. Répartition des entreprises dissoutes par secteur  
d'activité  
et par statut juridique (au 30 Juin 1998) .**

Secteurs	EPE	EPL	Entreprises Privées	Total
Agriculture	5	18	2	25
Industrie	60	383	-	443
BTPH	54	195	-	249
Services	15	83	-	98
Total	134	679	2	815

Source : Inspection Générale du Travail.

Le secteur ayant enregistré le plus grand nombre de fermetures d'entreprises est celui de l'industrie (54% des dissolutions dont 86% sont des EPL), suivi des BTPH (30% des entreprises dissoutes dont 78% d'EPL).

Le secteur agricole.

La valeur ajoutée, en proportion du PIB, est passée de 8,7% en 1984 à 12,8% en 1993. En dinars courants, le volume de la valeur ajoutée agricole est passé de 41,1 milliards de dinars, en 1987, à 147 millions de dinars, en 1993, tandis que celle du secteur industriel est passé, durant la même période, de 43,7 milliards de dinars à 120 milliards de dinars, en 1993. Ainsi, si le volume de la valeur ajoutée agricole a été multiplié par 3,6, durant la période, celui du secteur industriel n'a été multiplié que par 2,7.

Le secteur agricole a, durant la période 1984 – 1993 créé, environ, trente mille emplois nouveaux (30000), contre, seulement, treize mille (13000), pour le secteur industriel.

Sous l'impact des réformes structurelles menées en 1987, nous constatons que certaines spéculations ont cru de manière remarquable, tandis que d'autres, ont régressé fortement.

En effet, la production des cultures industrielles a été multipliée par 3 entre 1988 et 1994, tandis que celle des fruits frais a cru de 53%, celle des agrumes de 26%, celle des maraîchages de 16% et enfin celle des viandes rouges de 36%. Nous constatons également, la régression des productions céréalières (-22%), des fourrages (-45%), des légumes secs (-14%), des viandes blanches (-7%). Ce constat montre que les productions dites «stratégiques» ont régressé au profit de spéculations, certainement plus rémunératrices pour le producteur<sup>(43)</sup>. De plus, les prix garantis, à la production, sur lesquels viennent s'indexer les prix de la viande, jouent un rôle directeur. Aujourd'hui, les prix relatifs de la viande entraînent une distorsion telle qu'il est plus intéressant de faire du fourrage ou de la jachère que de cultiver une spéculation céréalière<sup>(44)</sup>.

Les prix agricoles (fruits et légumes) ont été libérés en 1982. On constate que cette libération n'a pas entraîné un développement significatif de leur production. En effet, les importations alimentaires n'ont pas été réduites. Pire même, la dépendance alimentaire envers l'extérieur a été aggravée et la production de fruits et légumes reste insuffisante<sup>(45)</sup>. Bien que l'ensemble des importations ait tendance, à diminuer, depuis l'acceptation de l'Algérie du rééchelonnement de sa dette, la part des importations agricoles, dans l'ensemble des importations, tend à augmenter. En effet, si la part des importations agricoles, qui n'était que de 25,5% en 1985, représente 30%, en 1995, 29,3% en 1997 et 28 %, environ durant le 1<sup>er</sup> semestre 1998. Ce volume d'importations agricoles semble être incompressible. Les céréales et les laits et dérivés y concourent à hauteur de 60%.

---

<sup>43</sup> Si la rémunération est somme toutes, la raison essentielle de cette « reconversion » nous semble t'il, est liée au fait que les productions céréalières, et de fourrages sont vendues aux offices publics (OAIC, ONA B etc.) sur la base d'un contrat et de prix garantis. Les autres productions (spéculations) peuvent être écoulées sur pieds, ou sur les marchés de gros de manière informelle.

<sup>44</sup> In revue L'ECONOMIE n°37 d'octobre 1996 Y. HAMLAOUI « Quelques éléments de débats sur l'agriculture ». p37.

<sup>45</sup> Le niveau des prix des fruits et légumes et leur stabilité dans le temps sont la confirmation de l'insuffisance de la production.

En fait le secteur agricole national ne participe à la couverture de la demande qu'à la hauteur de 33% pour les céréales, 40% pour le lait et dérivés, 11% pour les légumes secs, 74% pour les viandes rouges et 65% pour les fruits<sup>(46)</sup>.

La quasi-privatisation, <sup>(47)</sup>aujourd'hui, de pratiquement l'ensemble de la surface agricole utile, dans un environnement de plus en plus libéral, va t-elle réorienter l'agriculture nationale vers de meilleurs lendemains ? En d'autres termes, les mesures importantes d'ajustement structurel, déjà appliquées, vont t-elles permettre la réalisation d'une autosuffisance alimentaire, dans le sens d'améliorer de façon constante, le taux de couverture des importations par les exportations ?

Le doute semble possible pour deux ensembles de raisons : le premier ensemble est lié au rôle de l'Etat, tandis que le second est lié à la situation de l'agriculture, elle-même.

- Le rôle de l'Etat, dans la conduite de la politique agricole, n'est pas à démontrer et l'économie de marché ne peut, comme mentionné plus haut, constituer, en elle-même, une politique d'incitation favorable au bien être collectif et à l'objectif d'autosuffisance alimentaire. La planification agricole (productions et espaces) est-elle un luxe, aujourd'hui, lorsque l'on sait que celle des prix est insuffisante pour orienter les productions et l'occupation des sols ? L'Etat a encore la responsabilité, à cause de la contrainte externe, d'obtenir des relations contractuelles avec les producteurs et, surtout, d'innover pour transformer ces dernières en partenaires du développement économique et social<sup>48</sup>. L'Etat doit pour gagner ces producteurs à la cause du développement, avoir une politique des revenus qui satisfasse de meilleure manière les populations rurales.

- Les mesures d'ajustement structurel ont été appliquées à l'agriculture, sans que ne soit réalisée l'évaluation préalable de sa situation dans tous les aspects (internes et externes). Certaines des mesures, telle la restitution des terres, a été

---

<sup>46</sup> Voir S. Bédrani : »Agriculture et alimentation en Algérie ; faiblesses du passé et politiques actuelles. CREA, INA 1993.

<sup>47</sup> La jouissance des terres est acquise (usus et fructus), reste le problème l'abus, c'est à dire de son transfert soit vers des descendants, ou des tiers avec les risques de détournement vers l'immobilier si des mesures strictes de conservation ne sont pas observées.

<sup>48</sup> Les agricultures américaines et européennes sont fortement subventionnées. Cette subvention ne va pas aux productions, mais est liée à la réalisation de plans de développement des exploitations agricoles.

vécue par beaucoup, comme un renoncement aux idéaux de Novembre. L'augmentation des prix des intrants agricoles a réduit leur utilisation<sup>49</sup>, tandis que l'importation de produits agro-alimentaires réduit la demande faite à la production nationale.

L'incitation de produire autre chose que les spéculations dites « riches » ne dépend pas, seulement, des niveaux de prix. Le modèle de consommation est un vecteur puissant qui pousse les producteurs vers des « spéculations riches ». De la même manière, la situation du marché de la viande<sup>50</sup> et le prix des aliments du bétail poussent le producteur agricole à faire du fourrage et de la jachère.

Le secteur agricole s'étend sur une surface utile de 7,5 millions d'hectares<sup>51</sup> dont plus de 60% sont la propriété de personnes privées. L'Algérie dispose d'une surface agricole utile limitée sur laquelle pèse une population de plus en plus nombreuse. Des études ont montré la forte corrélation entre le niveau de mobilisation de la rente minière liée aux hydrocarbures et la stagnation de certaines productions agricoles, avec leur corollaire la croissance des importations de produits de l'agriculture<sup>52</sup>. Ces études ont montré également qu'il n'y a pas de crise de l'agriculture algérienne, dans son ensemble, mais une forme de spécialisation de cette dernière.

Le secteur agricole public a connu, depuis l'indépendance, de nombreuses restructurations<sup>(53)</sup>. Aujourd'hui le débat porte sur la privatisation de ses terres

---

<sup>49</sup> Cela a également réduit la demande sur production locale de ces biens (machinisme agricole, engrais, produits phytosanitaires etc.).

<sup>50</sup> L'élevage ovin apporte à lui seul l'équivalent du double de la valeur ajoutée fournie par la production céréalière. La formation des prix, dans ce secteur, ne semble pas répondre à la logique concurrentielle.

<sup>51</sup> Les terres du « secteur agricole public » sont de l'ordre de 2 millions d'hectares de bonne terre, le reste est constitué de pacages et de parcours.

<sup>52</sup>

<sup>53</sup> Rappel des principales actions de restructuration :

1962-1963 Nationalisation des terres des colons.

1966-1997 Création des CAPAM.

1971-1973 Avènement de la révolution agraire.

1975 remembrements des domaines agricoles.

1980-1983 restructuration des domaines agricoles : CAPRA, CAEC, GMV. Libération des prix agricoles

au fin d'obtention d'une meilleure performance globale de l'agriculture algérienne.

#### L'expansion du secteur des hydrocarbures

Si le secteur industriel connaît une récession profonde, le secteur des hydrocarbures et de l'énergie est, en revanche en pleine expansion. Contrairement aux autres secteurs, celui des hydrocarbures et de l'énergie a connu une reprise, dès 1995. A la fin de 1994, la production globale du secteur marquait un recul de - 2,4 % avec - 3,4 % pour les hydrocarbures. Depuis, le secteur semble avoir repris de la vigueur et s'imposer, encore une fois, comme "moteur de la croissance", à en juger par l'état des réalisations.

Les conditions de la reprise ont été réunies, au second semestre de l'année 1995. A la fin du premier semestre de la même année, le secteur hydrocarbures/énergie enregistrait une croissance de 3,2 % par rapport à la même période, de 1994. Les évolutions pour le second semestre ont été les suivantes :

GPL	: 10	%
GN	: 6	%
Pétrole brut	: - 1,7	%
GNL	: 33	%
Pétrochimie	: 9	%
Electricité	: 1	%

En 1996, les seuls hydrocarbures, énergie exclue, ont cru à un taux de 6,4%, contre 8 % attendus. Les prévisions, pour 1997, portent ce taux à 11 %. La croissance du secteur global devrait se stabiliser à une moyenne de 5,6 %, d'ici l'an 2000 et tout porte à croire que "les hydrocarbures demeureront longtemps encore un élément essentiel de l'économie nationale". Un ambitieux programme d'exploration et d'investissement est en cours, actuellement, grâce notamment aux effets de la loi de 1986 sur les hydrocarbures et de son amendement de 1991. Les objectifs visés par ce programme sont:

- l'intensification des travaux d'exploitation ;

---

1991 restitution des terres aux propriétaires algériens donateurs et nationalisés 1994-1998  
débat sur la privatisation des terres des EAC- EAI.

1994-1998 débat sur la privatisation des terres des EAC- EAI.

- l'amélioration des taux de récupération des réserves en place dans les gisements déjà exploités ;
- le développement et l'exploitation des gisements de gaz découverts ;
- l'augmentation des capacités d'exportation de gaz.

Pour réaliser ses objectifs, SONATRACH prévoit, d'ici l'an 2000, un investissement de 19 milliards de dollars, dont 9 milliards de dollars en devises<sup>54</sup>, les investissements devant être réalisés par ses filiales n'étant pas compris. La possibilité du partenariat, ouverte par la loi sur les hydrocarbures, a déjà permis la signature de 23 contrats avec 18 opérateurs étrangers différents. Sur la période 1995-1996, 70 puits ont pu être forés. Les travaux concernant 33 d'entre eux ont été achevés, à la fin de 1996, dont 11 par SONATRACH et 22 en association avec des partenaires étrangers.

Les exportations en volume, devraient augmenter, selon ce programme, de 46% pour le pétrole brut, 75 % pour le gaz naturel (GN et GNL) et de 75 % pour le GPL. En taux moyen, les exportations d'hydrocarbures, par type de produits, devraient évoluer, entre 1996 et 2000, comme suit :

GPL	: 17,00 %
GN	: 10,46 %
GNL	: 9,15 %
Pétrole brut	: 7,38 %
Condensât	: - 0,17 %
Produits raffinés	: - 1,61 %

Comparé au secteur industriel dont les signes de reprise tardent à apparaître, tout porte à croire que les hydrocarbures (le brut et le gaz seulement) vont connaître un très large développement, à l'avenir, compte tenu de l'élargissement des réserves, de l'amélioration des techniques d'extraction et de l'ouverture au partenariat étranger.

Ainsi, l'assainissement macro-financier ne semble pas avoir influencé positivement la relance du secteur industriel dans son ensemble. Alors pourquoi, seul le secteur des hydrocarbures, très « externalisé » dans tous ses

---

<sup>54</sup> Il y a lieu de signaler que cet investissement concerne à 72% l'amont, c'est à dire la recherche et le développement de la production et non la valorisation physique interne (pétrochimie, raffinage etc.).

compartiments, est-il le seul à échapper à la récession? Est-ce parce que la nouvelle législation le concernant permet son insertion dans la stratégie des firmes pétrolières et des Etats consommateurs? Cette nouvelle législation est-elle le fruit de la fragilisation économique de l'Algérie, ou bien, constitue-t-elle le moyen permettant de conforter la place de l'économie dans la nouvelle division internationale des activités ?

Un des effets des plus importants du PAS est certainement la stérilisation des recettes pétrolières. Celle-ci consiste à couper le lien entre le financement de l'accumulation et le soutien de la société, d'une part, et les recettes pétrolières, d'autre part. La rupture de ce lien se matérialise par des restrictions budgétaires qui touchent en priorité l'investissement public mais, aussi, les dépenses sociales. Symétriquement, les recettes d'exportation des hydrocarbures tendront à refluer vers les créanciers extérieurs, dans l'exacte mesure du montant du service de la dette.

#### L'ouverture économique.

Avec la loi sur la monnaie et le crédit d'avril 1990, les monopoles d'importation ont connu un début de démantelés. Cette loi autorise l'ouverture des opérateurs privés nationaux, des opérations d'import-export, ainsi que l'installation de concessionnaires étrangers agréés.

Le différentiel, important, entre le taux de change officiel et celui dit parallèle a permis un développement rapide d'opérateurs privés sur le seul segment de l'importation de biens de consommation, de biens intermédiaires et de pièces détachées. La dévaluation de 1994 et le glissement de la monnaie, depuis, n'a pas totalement supprimé ce différentiel. L'ouverture de l'accès du secteur privé aux devises, depuis cette date, a permis un développement rapide d'opérateurs privés dans le commerce extérieur. Cette mesure aura peu d'effets sur le secteur productif. Des conditions défavorables vont affaiblir l'incitation à investir dans la production de biens (pertes de changes, rétrécissement des marchés). Pire même, les conditions de rentabilité entre le secteur commercial et le secteur productif sont défavorables à ce dernier. Les producteurs privés se convertissent au commerce où la rentabilité est supérieure et où les risques sont moins grands que dans l'industrie.

**Tableau n° 13 Situation fin 1995 des intervenants sur des opérations de commerce extérieur.**

Désignation du produit	Opérateurs privés	Opérateurs publics	Montant en millions de \$
<b>Produits. Alimentaires</b>	338	30	2296
<b>Médicaments</b>	115	65	507
<b>Mat. Construction</b>	120	24	649
<b>Semences</b>	49	12	396
<b>Produits phytosanitaires</b>	80	27	17
<b>Total</b>	702	158	3885

Source : DG Douanes

La rente liée, à la fois, au marché protégé de la concurrence, et à l'accès à ceux des matières premières, à des demi-produits et à des financements inférieurs à leurs coûts de production, s'est fortement rétrécie, depuis l'ouverture économique et l'installation de la vérité des prix.

Les textes législatifs sont venus, en août 1995 (ordonnance sur la privatisation), en octobre (gestion des capitaux marchands de l'Etat) et enfin en 1997 (ordonnance complémentaire à celle d'août sur la privatisation), autoriser la privatisation ou la vente d'actifs de certaines entreprises appartenant à l'Etat<sup>(55)</sup>. Pour permettre, à la fois, une restructuration (la dernière ?) des entreprises du secteur public et la vente de certains de leurs actifs, les fonds de participations ont été remplacés par des holdings de branches en juin 1996<sup>(56)</sup>. La privatisation qui représente une des formes (nécessaires ?) de la restructuration industrielle, est rendue d'autant plus difficile dans le cas algérien, qu'elle

<sup>55</sup> La loi de finance complémentaire de 1998, et notamment les articles 24 et 25 permettent l'ouverture du capital des entreprises publiques économiques.

<sup>56</sup> Il nous semble que l'appellation n'est pas appropriée dans ce cas. En effet, la création des premiers holdings dans les années 1920 répondait à une mutation du système capitaliste, dont les entreprises au sens large avaient atteint, des tailles et un niveau de complexité qui a nécessité cette forme de groupement. Enfin, les sièges de ces holdings ont souvent été installés dans les pays où le niveau des impôts et des taxes sur les entreprises était le plus faible, et où on trouvait les meilleurs services financiers, c'est à dire en SUISSE et en Belgique.

requiert un environnement assaini et une économie stabilisée dans son fonctionnement. En effet, la privatisation, qui est le vœu de l'Etat de se désengager des activités productives, pose le problème à la fois de l'existence d'une épargne - interne significative ou une épargne externe ou expatriée intéressée- et celui d'actifs déjà rentables ou à rentabiliser rapidement<sup>(57)</sup>.

La doctrine de privatisation est encore, aujourd'hui, assez floue. En effet, il n'a pas été démontré, scientifiquement, que le changement de la forme de propriété des actifs, change la nature de la performance ou de la rentabilité économique. Pire encore lorsque le rôle des acteurs n'est pas clairement identifié, et que les objectifs restent opaques, les risques d'échecs, avec des conséquences graves pour l'économie nationale, ne sont pas à écarter .

L'Etat des années 1970 n'a plus aujourd'hui les moyens de continuer la politique de développement économique et social dans sa forme socialisante. Le changement politique, d'ailleurs inscrit dans la constitution, de mettre en place une économie de marché, n'implique pas seulement la privatisation des secteurs économiques, qui d'ailleurs serait qu'une panacée, si les nouveaux mécanismes efficaces de régulation ne sont pas mis en œuvre. En effet, si la forme de régulation des années 1970 et 1980 était la planification centralisée et la réalisation d'une politique industrielle, l'économie de marché change la perspective, en ce sens où l'Etat ne peut agir qu'à l'intérieur d'une politique commerciale, les choix industriels sont du ressort des détenteurs de capitaux. La politique commerciale, qui nécessite une administration de haute qualité, ne peut se réaliser que dans un environnement assaini par l'application stricte et impartiale de la loi.

A la suite des textes législatifs, des opérations de privatisation ont été tentées.

A la date du 8 mai 1998, on peut établir le bilan suivant :

- sur 2715 activités communales locales, 116 ont été dissoutes ;
- sur 1323 EPL (entreprises publiques locales) 827 ont été dissoutes dont 696 ont déjà été cédées aux salariés. Il reste 496 EPL dont le sort n'a pas encore été décidé.

Les ventes des entreprises n'ont intéressé que 10.000 salariés sur 50.000 environ : soit 20%. Concernant les EPE (entreprises publiques économiques) - qui étaient environ 350 avant la création des holdings et qui risquent de se

---

<sup>57</sup> La vente d'entreprises non rentables ne devrait intéresser que les « ferrailleurs », et ceux qui cherchent des assiettes pour de nouveaux projets.

multiplier rapidement du fait des filialisations - aucune n'a encore été privatisée, et seule Eriad-Sétif ouvre actuellement son capital au public.

### **2.1.2. Les effets de l'ajustement sur les services publics.**

C'est, certainement, à travers les restrictions qui ont touché les services publics que l'on peut saisir, le mieux, les changements qui ont affecté la société.

#### Définitions du service public.

La notion de service public est relative au niveau du développement d'une société ainsi qu'au statut de l'Etat en son sein. D'une façon schématique le service public se définit comme « les formes et les moyens d'organisation » qu'une communauté se donne, aux fins de réalisation d'objectifs d'intérêt général.

La notion d'intérêt général renvoie, elle-même, à la question du statut de l'Etat, de sa nature, de ses fonctions et de ses modalités d'intervention dans la société. Dans le cas de l'Algérie, les services publics ont été, très tôt, pris en charge financièrement par l'Etat. La raison de cette prise en charge tient à la politique de justice sociale qui constituait un des fondements de sa démarche.

Les services publics ont, ainsi été, durant une longue période, gratuits ou semi-gratuits et leur accès était, en principe, garanti à tous.

Cependant, la mise en place et la gestion des services publics ont un coût. Celui-ci peut s'avérer difficilement supportable pour les finances de l'Etat, étant donné l'étendue du champ couvert par les services publics. De plus, dans un contexte d'ajustement, donc de restrictions budgétaires, les financements consacrés aux services publics ont tendance à être réduits, en même temps qu'est remise en question la gratuité de ces derniers.

Le désengagement progressif de l'Etat de la prise en charge d'un certain nombre de services publics s'analyserait, également comme l'expression d'un changement du statut de l'Etat. Du statut d'Etat-providence, l'Etat s'est désengagé tout autant de l'économie (où il n'assurerait que des fonctions de régulation d'ensemble) que de la sphère sociale (dans laquelle il se limiterait à la gestion des effets les plus dramatiques des ajustements sur la population). Cette transformation du statut de l'Etat s'inscrit dans le processus de libéralisation et de transition vers l'économie de marché.

Mais, contrairement à ce que l'on peut penser de prime abord, l'économie de marché n'a d'existence réelle que si l'Etat assure une présence forte et visible dans l'économie et la sphère sociale<sup>58</sup>.

Le désengagement de l'Etat du financement des services publics, qui s'explique par les nécessités de l'ajustement, s'exprime par des restrictions budgétaires.

#### Les restrictions budgétaires.

Les politiques de stabilisation et d'ajustement nécessitent, dans l'optique du monétarisme, la restriction de l'offre de monnaie. Cette restriction est recherchée au moyen d'une réduction du budget et de son train de vie, qui sera d'autant plus importante que sont limitées les possibilités d'accroissement de la pression fiscale, particulièrement en période de récession.

Les restrictions budgétaires portent sur la suppression des subventions, le blocage des salaires des fonctionnaires et la limitation de leur nombre, la baisse des dépenses de fonctionnement et d'investissement publics. La suppression du soutien des prix des produits de large consommation et la politique de vérité des prix participent, également, du même processus.

Le budget de l'Etat a évolué comme le montre le tableau suivant :

Tableau n°14 Evolution du budget de l'Etat de 1993 à 1997

---

<sup>58</sup> Ainsi que le fait remarquer J. Rivoire : « les pouvoirs publics ont un rôle essentiel à jouer dans l'économie de marché (...) parce que sans eux (les pouvoirs publics), l'économie dégènerait en anarchie, ou, plus précisément, en anarcho-libéralisme. Les interventions des pouvoirs publics répondent à plusieurs objectifs différents : assurer les solidarités, répartir les charges communes, fixer et faire respecter les règles du jeu, freiner les mouvements perturbateurs, seconder les efforts...», in L'Economie de marché, ed. PUF, 1994, p.59.

		1993	1994	1995	1996	1997
<b>Ressources Totales</b>						
	<b>En Da courants</b>	335,6	474 ;1	586 ,5	749,2	881,5
	<b>En Da constants</b>	335,6	367,4	350,2	376,9	419,5
<b>Dépenses totales</b>						
	<b>En Da courants</b>	503,9	613,7	734,8	848,6	946,7
	<b>En Da constants</b>	503,9	475,5	438,7	426,9	450,6
<b>DEFICIT</b>						
	<b>En Da courants (1)</b>	(168,3)	(139,6)	(148,3)	(99,4)	(64,7)
	<b>En Da constants (2)</b>	(168,3)	(108,1)	(88,5)	(50,0)	(30,7)
	<b>En indices (1)</b>	100	82,9	88,1	59,1	38,4
	<b>En indices (2)</b>	100	64,2	52,6	29,7	18,2

Source : D'après les prévisions des lois de finances.

Les données brutes sont tirées de l'enquête « ménages » du Ceneap (1998).

A l'évidence, depuis la mise en œuvre du PAS, en dinars courants où en dinars constants, le déficit budgétaire a baissé. Cela est particulièrement net en termes d'indices. Par rapport à 1993, le déficit du budget ne représente plus, en valeur courante, qu'un peu plus du tiers (38,4%) en 1997, tandis que, en dinars constants, il est inférieur au cinquième (18,2%). Cette régression du déficit est due, au fait que le taux de croissance des dépenses a été moindre que celui des recettes. En effet, si les recettes ont cru, en moyenne annuelle de 40,5% les dépenses n'ont, par contre, augmenté que de 22%. Le rythme de croissance des recettes a été le double de celui des dépenses. Ces dernières, en dinars constants, n'ont, en revanche, pas augmenté. Mais elles ont, même, baissé de 10,5% sur la période 1993-1997.

Les dépenses de l'Etat se subdivisent en dépenses de fonctionnement, dépenses d'investissement et opérations en capital. Leur évolution et leur structure sont présentées dans le tableau ci-dessous :

Tableau n°15 Evolution et structure des dépenses de l'Etat

	1993		1994		1995		1996		1997	
	en 10 <sup>9</sup> DA	En %								
<b>Dépenses de fonctionnement</b>	303,9	60,3	355,9	58,2	437,9	59,6	547,0	64,5	664,0	70,2
<b>Dépenses d'investissement</b>	109,0	21,6	125,1	20,5	142,5	19,4	175,5	20,7	199,5	21,1
<b>Opérations en capital</b>	91,0	18,1	130,5	21,3	154,4	21,0	125,9	14,8	82,0	8,7
<b>Total</b>	503,9	100	611,5	100	734,8	100	848,4	100	945,5	100

Source : Id. tableau 14.

Ce tableau montre que les dépenses de fonctionnement en dinars courants, sont passées de 60,3 % du total des dépenses à 70,2 % (soit une augmentation de 9,9 %). Cette augmentation des dépenses s'est faite au détriment quasi exclusif des opérations en capital, la part des dépenses d'investissement ayant peu varié au cours de la période.

Les dépenses de fonctionnement regroupent les crédits alloués aux ministères et aux charges communes. Ces dernières concernent quatre titres du budget de fonctionnement de l'Etat dont les dépenses les plus importantes sont celles liées au service de la dette et celles imprévues, ainsi que celles destinées aux interventions publiques qui couvrent les actions à vocation économique et sociale.

Les dépenses concernant les charges communes ont un poids considérable dans l'ensemble des dépenses de fonctionnement, même si leur évolution, en valeurs relatives, apparaît comme étant en dents de scie, tel que l'indique le tableau ci-dessous :

**Tableau n°16 Evolution des dépenses pour les charges communes**

En 10 <sup>9</sup> DA	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Charges communes</b>	127,9	15,7	157,9	186,5	249,2
<b>En % de l'ensemble des Dépenses de fonctionnement</b>	42,0	32,5	36,0	34,0	37,4

Source : Id. tableau 14.

En ce qui concerne les dépenses courantes de l'Etat, elles ont vu leur part baisser relativement au PIB, puisque celle-ci passe de presque 25%, en 1993, à 23,1%, en 1997, comme le montre le tableau suivant :

**Tableau n°17**  
**Evolution des dépenses courantes (en pourcentage du PIB)**

	93	94	95	pro96	pro97	95/96	96/97	96/97
<b>Dépenses courantes.</b>	24,9	23,4	22,5	23,2	23,1	21,7	22,4	22,5
<b>Traitements et salaires.</b>	10,5	10,3	9,5	9,5	8,9	9,2	9,3	9,0
<b>Transferts courants</b>	9,8	8,2	7,6	7,9	7,8	7,1	7,5	8,0
<b>dt. Fonds de compensation.</b>	4,9	2,9	1,3	0,8	0,2	1,3	0,6	0,6

Source : Banque Mondiale

Il est à noter qu'il est difficile d'augmenter la pression fiscale dans une phase de récession. La hausse des impôts est quelque peu contradictoire, dans l'esprit de la pensée libérale, avec l'objectif de relance économique. Si à cela s'ajoute l'incapacité de l'administration à améliorer le rendement fiscal, en général, l'on comprend que l'effort ait été concentré, principalement, sur la réduction des dépenses, qui a, certes, affecté les traitements et salaires, mais également les transferts sociaux.

Les effets de la réduction des dépenses budgétaires sur les services publics.

L'enquête, réalisée par le CENEAP en 1998, sur les « services publics » dans le cadre de l'ajustement, conclut à une baisse, aussi bien quantitative que qualitative, des prestations de services publics (cf. infra, point 2.2.2.).

L'enquête montre également, que si la réduction des dépenses de fonctionnement de l'Etat s'est accompagnée d'une relative stagnation des rémunérations, en valeur constante, ces dépenses baissent, de même que diminuent les effectifs de l'administration et que se dégradent les équipements. Ces évolutions entraînent une détérioration des conditions de travail pour les fonctionnaires, ce qui influe négativement sur leur rendement.

La redéfinition du rôle de l'Etat, dans le contexte de l'ajustement, se manifeste par son désengagement relatif dans certains secteurs d'activité, tel l'eau et la santé. Cependant, ainsi qu'il ressort de l'enquête citée précédemment, les secteurs de la solidarité nationale et de la protection sociale échappent à la tendance générale et enregistrent, même, un renforcement du rôle de l'administration. Mais à la lumière du déficit budgétaire qui fait sa réapparition, dès 1998, et de l'alourdissement du service de la dette publique intérieure et extérieure qui pèsera davantage à partir de 1999, le risque est grand de voir ces secteurs affectés, également, par les restrictions budgétaires.

Du point de vue de ses moyens d'intervention, l'Etat, dans un souci d'alléger les dépenses, tend à transformer les établissements publics à caractère administratif (EPA) en établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) et les EPIC en entreprises publiques à caractère économique (EPE), ce qui prépare tous ces établissements à une éventuelle privatisation.

La fourniture des prestations publiques par le biais des EPIC et EPA, permet de réduire les charges financières de l'Etat, étant entendu que les prestations sont fournies, aux usagers en contre partie d'une rémunération.

Les modalités d'intervention de l'Etat dans la sphère sociale.

La réduction relative des dépenses budgétaires, au titre des transferts sociaux, pose, avec acuité, la question du nouveau statut de l'Etat et des modalités de son intervention dans la sphère sociale.

L'Etat avait, du moins jusqu'à la fin de la décennie, dans le domaine social, entre autres fonctions importantes :

- de redistribuer le revenu par des actions de transfert ;

- de fournir des biens et des services à la collectivité, à titre gracieux ou à des prix soutenus .

Avec la mise en œuvre de l'ajustement, ces interventions de l'Etat subissent des modifications, dans le sens de la réduction. Cette nouvelle démarche s'explique par des arguments comptables et financiers ( nécessité de réduire les dépenses budgétaires, pour atténuer le déséquilibre des finances publiques).

Il apparaît clairement que cette démarche s'inscrit dans un rapport contradictoire avec la politique sociale de l'Etat qui consiste à :

- promouvoir les mécanismes octroyant une égalité des chances pour tous, et
- assurer la sécurité aux citoyens, au double plan physique (sécurité des biens et des personnes, ration alimentaire minimale et logement décent) et moral ( éducation de base, insertion dans la vie active et dans la société par l'occupation d'un emploi régulier).

Un accent particulier sera mis sur le problème de l'emploi, mais, également sur des questions relatives au soutien des revenus, de l'éducation, de la santé et de logement.

## **2-2 L'aggravation de l'appauvrissement des populations.**

L'application du programme de stabilisation et d'ajustement se traduit par un double phénomène : d'une part, une forte hausse des prix et, d'autre part, une augmentation plus lente des revenus salariaux. La conjugaison de ces deux phénomènes nourrit une tendance à la détérioration croissante des pouvoirs d'achat, et, partant des niveaux de vie de larges couches de la population, accentuant par-là même, la paupérisation des plus démunis et entretenant, ainsi des processus renouvelés d'exclusion sociale.

L'aggravation de la fracture sociale est, en outre, amplifiée par l'augmentation du chômage, particulièrement des jeunes. Ce chômage est lié à l'atonie de l'investissement, dans le contexte récessif de l'ajustement, et aux licenciements induits par la restructuration des entreprises. En même temps, la mise en œuvre des ajustements, lesquels visent le rétablissement des équilibres macro-économiques, implique la réduction des dépenses budgétaires, en termes réels, et, singulièrement, des dépenses sociales, ce qui n'est pas sans détériorer davantage le taux de couverture et la qualité des services collectifs.

Dans le but d'atténuer les effets négatifs de l'ajustement sur les couches les plus vulnérables de la population, et à défaut de pouvoir contrecarrer ses

effets, un certain nombre de dispositifs a été définis et mis en application, particulièrement dans le domaine de l'emploi et des revenus. A l'issue de la période couverte par le rééchelonnement de la dette, il est utile de dresser le bilan de ces dispositifs et d'en questionner l'efficacité et la pertinence, dans le cas algérien.

### **2-2-1 Une protection amoindrie de la consommation. (prix, revenus et pouvoirs d'achat).**

La libération des prix a eu pour effet d'accélérer l'inflation, singulièrement depuis les mesures de suppression des subventions de la plupart des produits de première nécessité, lesquels bénéficiaient d'un soutien budgétaire, jusqu'en Juin 1992. Comme conséquence de la contraction de la demande induite par la politique de stabilisation, l'inflation s'est ensuite ralentie et a, alors, accusé un trend baissier, à partir de 1996.

Dans le même temps, les revenus des ménages ont cru à un rythme moins rapide que le niveau général des prix, particulièrement des prix à la consommation.

#### Les prix.

L'indice général des prix à la consommation a connu, au cours de cette dernière décennie, deux périodes de forte progression. La première a concerné les années 1990 et 1991 (25 % et 32% de croissance annuelle respectivement) et la seconde, les années 1994 et 1995 (29 % et 30% de croissance respectivement). Depuis 1996, l'augmentation de l'indice des prix à la consommation est beaucoup moins forte (18,7% en 1996 et 5,7% en 1997). Cette évolution ne recoupe que partiellement celle de l'indice des prix des produits alimentaires (lesquels représentent 60%, en moyenne des dépenses des ménages). Si la poussée de l'indice des prix des produits alimentaires est déjà très forte, dès 1990 (23%), elle s'accélère en 1992 et 1993 (25%) pour atteindre son niveau le plus élevé en 1994 (41,3%). En 1995, la progression reste encore très vive (31%) et ne faiblira qu'à partir de l'année suivante (19,7%, en 1996 et 5,7%, en 1997).

De ce qui précède, il ressort :

- d'une part, que les progressions enregistrées par l'indice des prix à la consommation et par l'indice des prix des produits alimentaires ont été particulièrement fortes durant les deux premières années

- couvertes par les accords de rééchelonnement (1994 et 1995), pour fléchir, ensuite, les deux années suivantes, et
- d'autre part, que la progression de l'indice des prix des produits alimentaires a été constamment supérieure à celle de l'indice des prix à la consommation et ce, depuis le début de la période du rééchelonnement.

**Tableau n°18. Evolution des indices de prix (indice général des prix à la consommation et indice des prix des produits alimentaires), 1993-1997, base 100 en 1989.**

Années	1993	1994	1995	1996	1997
Prix à la consom.	235,5	303,9	394,4	468,1	494,9
Prix prod. alim.	230,4	325,6	426,9	510,8	539,7

Source : ONS, Collection Statistiques.

L'augmentation moins rapide des prix, à partir de 1996, est une conséquence de la contraction de la demande sur le marché des biens, cette contraction étant elle-même, induite par une progression moins soutenue des revenus, particulièrement salariaux.

#### Les revenus.

Le revenu brut des ménages a augmenté de 19%, en 1994 et de 28,3%, en 1995. En 1996 et 1997, les augmentations ont été, respectivement, de 24,6% et 8,4%. Mais ces augmentations ne sont pas uniformes, selon qu'il s'agisse des indépendants ou des salariés. En fait, la progression des revenus des indépendants a été plus rapide, dans la structure des revenus des ménages (33,8 %, en 1993 et 39 % en 1997), au détriment, de la part des revenus des salariés qui a baissé de 45,5 % à 43,2 % entre les deux dates.

La proportion représentée par les revenus de transferts (prestations de retraite, de sécurité sociale, etc.) a également baissé, passant de 19,5%, en 1994 à 17,8%, en 1997. L'évolution des revenus salariaux traduit non seulement le faible dynamisme de l'emploi mais également les limites de la progression des salaires, au cours de la période.

**Tableau n°19. Evolution du revenu brut des ménages, 1993-1997  
(milliards DA).**

	1993	1994	1995	1996
<b>1997</b>				
-----				
<b>Revenu Brut des Ménages</b>	805,0	957,9	1228,6	1531,5
1660,3				
<b>Dont:</b>				
- <b>Rémunération des salariés</b>	365,9	429,2	532,0	664,7
717,6				
- <b>Revenus des indépendants</b>	271,9	341,8	458,4	619,4
647,4				
- <b>Transferts</b>	167,2	186,9	238,2	247,5
295,2				
-----				

Source: ONS pour les années 1993 à 1995 et Ministère du Travail pour les années 1996 et 1997.

Si les salaires ont enregistré des augmentations au cours de ces dernières années, ces augmentations n'ont pas touché de la même façon les différentes catégories de salariés.

L'évolution des salaires des personnels d'exécution a été plus rapide que celle des cadres et des agents de maîtrise. Sur la base de l'indice 100 en 1988, le salaire moyen des personnels d'exécution a atteint l'indice 386,4 en 1996. En revanche, l'indice des salaires des cadres et des agents de maîtrise n'était que de 321,6 et 326 respectivement.

**Tableau n°20. Evolution de l'indice des salaires moyens par qualification (base 100 en 1988).**

	Conseil National Economique et Social		Douzième Session Plénière	
	1993	1994	1995	1996
<b>Cadres</b>	205,8	259,4	282,0	321,6
<b>Agents de maîtrise</b>	212,3	251,3	290,6	326,0
<b>Personnels d'exécution</b>	276,7	285,6	335,8	386,4

Source: ONS, Collections Statistiques.

L'enquête "ménages" du Ceneap, réalisée en 1998 (Mars), fournit des indications intéressantes sur les niveaux de revenus des ménages, selon les professions exercées par leur chef. Cette enquête a porté sur un échantillon de 2001 ménages (soit un taux de sondage de 1/2260, si l'on estime à 4,520 millions le nombre des ménages en 1998 ; rappelons que l'enquête LSMS (enquête sur les niveaux de vie) évaluait le nombre des ménages à 4,3 millions en 1995). Les chefs de ménages enquêtés, en 1998, appartiennent pour l'essentiel des hommes (89%). Ces chefs de ménages sont, pour 35,8% d'entre-eux illettrés, et disposent, pour 22,2%, d'entre-eux, d'un niveau d'enseignement secondaire ou supérieur.

Par rapport au revenu moyen des ménages enquêtés, la classification suivante peut être établie :

- les ménages dont le chef est retraité disposent d'un revenu équivalent à 2,37 fois le revenu moyen,
- les ménages dont le chef est employeur ont un revenu de l'ordre de 2,12 fois le revenu moyen,
- les ménages dont le chef exerce une activité d'indépendant disposent d'un revenu de l'ordre de 1,46 fois le revenu moyen,
- les ménages dont le chef est classé dans la catégorie des "autres inactifs" ont un revenu de 0,85 fois le revenu moyen,
- les ménages dont le chef est salarié disposent d'un revenu largement inférieur aux précédents, de l'ordre de 0,76 fois le revenu moyen,
- enfin, les ménages dont le chef est chômeur disposent d'un revenu qui n'équivaut qu'à 40% du revenu moyen.

En première analyse, le cas des ménages dont le chef est retraité est tout à fait surprenant. En l'absence de données plus détaillées, l'explication du revenu relativement élevé, dont dispose cette catégorie de ménages, tiendrait au fait que ces ménages détiennent d'autres ressources que celles du chef retraité

(revenus complémentaires procurés par d'autres membres du ménage, non isolés en tant que tels et intégrés dans le revenu global).

D'une façon générale, les résultats précédents montrent qu'une forte polarisation caractérise les revenus des ménages, en 1998. Une première catégorie de ménages dont le chef est, soit retraité, soit employeur ou indépendant, dispose de revenus supérieurs à la moyenne. Inversement, les ménages dont les chefs sont, soit "inactifs", soit salariés ou chômeurs, ont un revenu inférieur à celui de la moyenne de l'échantillon.

Cette polarisation, ou plus précisément son accentuation, est une conséquence directe de l'ajustement, dans la mesure où, aussi bien la progression contrôlée des revenus salariaux que les dispositifs de libéralisation, particulièrement celle du commerce, y sont très précisément et directement liés. Il est d'ailleurs symptomatique de noter que les ménages dont le chef exerce, selon les résultats de l'enquête, des activités de commerce de gros ou de détail, disposent de revenus de l'ordre de 1,88 fois le revenu moyen pour les premiers, et de 1,23 fois, pour les seconds. En revanche, et autres conséquences de l'ajustement, les détenteurs de revenus fixes ou qui varient peu, tels les salariés, disposent de revenus inférieurs à la moyenne et représentent, avec les chômeurs, les catégories les plus pénalisées.

Après ces développements, proposons-nous d'examiner l'évolution du pouvoir d'achat des salariés, ces derniers représentants, en 1997, près de 66 %, de la population occupée.

#### Evolution du pouvoir d'achat des salariés.

D'une façon générale, le pouvoir d'achat des salariés a baissé durant toute la période couverte par le programme d'ajustement. Dans son dernier rapport de conjoncture, le CNES<sup>59</sup> estime que le pouvoir d'achat des salariés, considérés globalement, s'est quelque peu stabilisé, en 1997, et ce, après avoir accusé de fortes baisses, antérieurement (-7%, en 1995 et -3,5%, en 1996). Néanmoins, ajoutent les rédacteurs du rapport, «en rapprochant l'évolution des revenus salariaux de la consommation des ménages, qui est passé de 9600 DA par tête à 9400 DA, à prix constants, l'on enregistre une baisse (du pouvoir d'achat) supérieure à 2% (entre 1996 et 1997)».

---

<sup>59</sup> (cf. projet de rapport de conjoncture du second semestre 1997, 10<sup>ème</sup> session, Avril 1998, p.64)

L'analyse de l'évolution différenciée des prix à la consommation et des revenus salariaux, depuis la mise en œuvre du programme de stabilisation et d'ajustement économique, révèle nettement la chute du pouvoir d'achat des salariés. La hausse moins rapide des salaires des cadres et des agents de maîtrise va particulièrement pénaliser ces catégories de travailleurs. En 1996, chacune de ces catégories de salariés a perdu, en moyenne, près du tiers du pouvoir d'achat qu'elle détenait, quelques années auparavant, alors que pour les personnels d'exécution, la perte, quoique significative, n'a pas de même ampleur.

Le tableau suivant donne quelques indications, suivant à évaluer l'ampleur de cette dégradation des pouvoirs d'achat.

**Tableau n°21. Evolution des indices du pouvoir d'achat des salariés, (1993-1996).**

	1993	1994	1995	1996
<b>Cadres</b>	87,4	85,3	71,5	68,7
<b>Agents de maîtrise</b>	90,1	82,7	73,7	69,6
<b>Personnels d'exécution</b>	117,4	94,0	85,1	82,5

Source: construit avec les données des tableaux 18 et 20.

Il y a lieu de noter que les indices du pouvoir d'achat sont à considérer plus que comme des indicateurs de tendance que des éléments de mesure précise, étant donné qu'ils ont été calculés à l'aide de deux séries d'indices qui ont des années de base différentes (1988, pour les salaires et 1989, pour les prix à la consommation). Les données réunies indiquent clairement une chute plus prononcée des pouvoirs d'achat des couches moyennes (cadres et agents de maîtrise), ce qui accrédite la thèse de leur paupérisation. Ce résultat est lourd de conséquences, pour la société, dans la mesure où ce sont précisément, ces couches moyennes qui en constituent l'ossature. Mais la pauvreté n'affecte pas uniquement les classes moyennes. Elle touche également les travailleurs qui perdent leur emploi, pour des raisons économiques et les primo-demandeurs d'emplois qui n'arrivent pas à s'insérer dans la vie active, dans le contexte récessif induit par l'ajustement économique.

**2-2-2 Une protection inadaptée de la force de travail (éducation, santé, logement).**Evolution des dépenses de l'Etat dans les secteurs sociaux.

Rapporté au PIB, les dépenses de l'Etat en éducation et en santé sont en baisse ces dernières années. Dans le domaine de l'éducation-formation, les dépenses de l'Etat, qui représentaient 7,7% du PIB, en 1993, n'en représentent plus que 6,4%, en 1996. La tendance pour les dépenses de santé, est la même, puisque la proportion représentée par celles-ci, dans le PIB, passe de 1,7% à 1,5% dans l'intervalle séparant les deux dates.

Une tendance similaire est observée, en ce qui concerne les parts relatives de l'éducation et de la santé, dans le total des dépenses de fonctionnement de l'Etat. dans ces deux domaines, la tendance est même, plus accentuée, puisque d'une part, la part relative à l'éducation nationale, dans les dépenses budgétaires, recule nettement, passant de 23 %, en 1993 à 17,8 %, en 1997 ; et, d'autre part celle des dépenses de santé passe de 5,5 % à 4,7 %, durant la période.

**Tableau n°22. Evolution des parts relatives des secteurs sociaux dans les dépenses de fonctionnement de l'Etat, 1993-1997 (en % et en milliards DA).**

	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Education nationale</b>	23,0	20,8	19,8	19,5	17,8
<b>Enseignement sup. et recher. scien.</b>	-	4,2	3,8	3,6	3,2
<b>Santé et population</b>	5,5	5,6	4,8	5,3	4,7
<b>Travail, aff. soc. et form. profes.</b>	1,5	1,7	1,4	1,5	1,2
<b>Dépenses de fonct.</b>	100	100	100	100	100
<b>Dép. fonct. en milliards DA</b>	303,9	355,9	437,9	547,0	664,7

Source : D'après les prévisions des lois de finances, les données brutes sont issues de l'enquête « ménages » du Ceneap, 1998.

Le tableau montre, également, la réduction de la part relative des dépenses consenties au secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique. Il révèle, aussi, la part congrue et de plus décroissante en fin de période, qui revient au secteur, pourtant essentiel, de la formation professionnelle.

Les secteurs sociaux, plus précisément ceux de la formation et de la santé, subissent, de plein fouet, les restrictions budgétaires induites par le programme d'ajustement. Mais, pour prendre l'exacte mesure de la dégradation, il y a lieu d'analyser les évolutions des dépenses, en termes constants.

Pour faire, il est possible d'utiliser comme déflateur l'indice général des prix, avec pour base 100 l'année 1993. Il est vrai que ce déflateur n'est pas le plus pertinent pour évaluer les dépenses de l'Etat en termes constants, dans la mesure où aussi bien les dépenses en capital que les allocations budgétisées aux entreprises sont justiciables d'un autre type de déflateur. Néanmoins, ce déflateur est de quelque utilité pour évaluer l'évolution des dépenses de l'Etat dans des secteurs tels que l'éducation, la santé,.... Les dépenses de fonctionnement des secteurs sociaux sont, en valeur constante 1993, celles indiquées dans le tableau suivant.

**Tableau n°23. Evolution des dépenses de fonctionnement à prix constants « 1993 (en milliards DA) ».**

	1993	1994	1995	1996	1997
-----					
<b>Educ. nationale</b>	70,1	57,4	51,9	53,6	56,2
<b>Enseign. sup. et recherc. scient.</b>	-	11,5	10,1	9,8	10,1
<b>Santé et population</b>	16,7	15,3	12,6	14,6	14,8
<b>Travail, aff. so. et form. profes.</b>	4,7	4,5	3,7	4,1	3,9
<b>Total dépenses de fonctionnement</b>	303,9	275,8	261,5	275,2	316,4
-----					
<b>Déflateur</b>	100	129,04	167,4	198,7	209,5
-----					

Source : Idem, tableau 22.

Il apparaît clairement que les dépenses d'éducation, en termes constants, ont été particulièrement pénalisées par les coupes budgétaires enregistrées au cours de la période (réduction de 20%, en valeur constante, entre 1993 et 1997).

Les dépenses de santé enregistrent, également, une baisse sensible, de l'ordre de 11,4% entre les deux dates, dans le temps où le total des dépenses de fonctionnement, après avoir quelque peu reculé, se redresse en 1997 et dépassent même, à cette date, leur niveau de 1993.

L'effet de ces évolutions sur les niveaux de dépenses par habitant est encore plus marqué, puisque la population s'est accrue de quelques 8% entre 1993 et 1997. C'est ainsi que les dépenses d'éducation par habitant chutent, durant la période, de 2600 DA à 1930 DA (soit une baisse de 26%) et que les dépenses de santé tombent de 620 DA à 510 DA (soit un recul de 18%).

Les dépenses d'équipement de l'Etat dans les secteurs sociaux, suivent une tendance analogue à celle que l'on vient de décrire à propos des dépenses de fonctionnement.

Les dépenses d'équipement dans le secteur d'éducation-formation, bien que leur poids relatif dans le total des dépenses s'améliore (13,3% en 1993 et 15,2% en 1997), ne représentent plus en 1997, en valeur constante, que 94% de leur niveau de 1993.

La dotation budgétaire d'équipement du secteur de l'habitat, elle, chute, non seulement en valeur constante (baisse de 44% entre 1993 et 1997) mais, également, en termes relatifs (la part de ce secteur, dans le total des dépenses d'équipement, tombe de 8 % à 5,4%, entre 1993 et 1997).

La même évolution caractérise les dépenses du programme d'électrification rurale qui, bien qu'enregistrant une légère augmentation à prix courants (4,3 milliards DA en 1993, 5,9 milliards de DA en 1997), chutent de 35%, en valeur constante, entre les deux dates.

**Tableau n°24. Evolution des dépenses d'équipement à prix constants de  
« (1993,1993-1997), en milliards DA ».**

	1993	1994	1995	1996
<b>1997</b>				
<b>Education-formation</b>	14,5	12,9	11,9	12,2
13,7				
<b>Habitat</b>	8,7	5,6	2,8	4,8
4,9				
<b>Electrification rurale</b>	4,3	3,1	2,9	2,4
2,8				
<b>Total dépenses d'équipement</b>	109,0	104,7	84,5	87,3
90,3				

Source : Id, Tableau 22.

Proposons-nous, dans ce qui suit, d'examiner les grands traits des principaux secteurs sociaux (éducation, santé, logement), ainsi que les évolutions que ces secteurs enregistrent, dans le contexte de l'ajustement structurel.

#### L'éducation.

Il faut considérer que le système d'éducation-formation est l'élément clé du développement d'une nation. L'importance de l'éducation est, également liée au fait que ce secteur accueille, en permanence, plus du quart de la population. Mais, si ce secteur absorbe plus du cinquième des dépenses de l'Etat (i.e. 22%, en 1997), en termes réels, les dépenses d'éducation et de formation n'ont pas augmenté, ainsi que nous venons de le constater. Elles ont, même, baissé ces dernières années, sous l'impact des restrictions budgétaires imposées par le programme d'ajustement.

Cette évolution négative des crédits budgétaires est d'autant plus néfaste pour le secteur de l'éducation que les effectifs d'élèves augmentent sensiblement d'une année sur l'autre (2%, en 1998, avec 740 000 élèves nouveaux), avec, certes, d'importantes déperditions qui atténuent, quelque peu, la pression induite par la demande sans cesse croissante de l'éducation.

Si des progrès remarquables ont été enregistrés dans la scolarisation des enfants, les taux ont tendance à ne plus varier, ces dernières années, particulièrement depuis 1994.

Depuis cette date, le taux net de scolarisation (c'est-à-dire le rapport entre le nombre d'élèves inscrits âgés de 6 à 15 ans et le nombre total des enfants de cette tranche d'âge) est stable et s'établit à 89%, tout comme sont stables, le taux de scolarisation des filles (80,5%), qui demeure toujours inférieur à celui de scolarisation des garçons (94,6%). Cette stabilité ne doit pas occulter les disparités entre villes et campagne, entre régions, notamment en ce qui concerne la scolarisation des filles. La stabilité des taux de scolarisation apparaît davantage liée à l'équivalence entre les déperditions scolaires et les nouveaux inscrits qu'à une réduction du nombre de ces derniers, même si la hausse des frais de scolarité (particulièrement pour les fournitures scolaires), dont l'indice, en 1996 (550,8) est à comparer avec celui de la consommation à la même date (494,9), tend à réduire l'accès de l'école aux enfants des familles nombreuses et dont les revenus sont peu élevés. Les petites filles sont les premières à être pénalisées par cette situation (en milieu rural). Si cette dernière vient à persister, le risque est grand de voir s'installer la tendance inacceptable d'une réduction des taux de scolarisation, en particulier des filles.

**Tableau n°25. Evolution des indices des frais de scolarité et du coût des fournitures scolaires, « (1993-1997), base 100 : 1989 ».**

	1993	1994	1995	1996
<b>Frais de scolarité</b> 253,8		181,1	195,9	227,7
<b>Fournitures scolaires</b> 550,8		244,6	301,3	438,0

Source : Ceneap (1998), Enquête Ménages,  
vol. 3, p.21, tableau II.

En matière de réalisations d'infrastructures éducatives, si des efforts réguliers ont été consentis dans le domaine des écoles destinées aux élèves du premier palier, il n'en va pas de même pour les autres types d'établissements. La progression enregistrée en matière d'investissement consentis aux infrastructures des autres niveaux d'éducation (tels les enseignements moyen et le secondaire) est plus modeste, l'enquête du Ceneap sur les « services publics » (1998), qui a porté sur 9 wilayas également réparties entre les régions du Centre, de l'Ouest et de l'Est du pays.

Au-delà de ces aspects quantitatifs, le système éducatif et de formation, au sens large, enregistre de très faibles performances. Cette faible efficacité n'est pas, seulement, due, comme pour l'aspect quantitatif, à la mise en œuvre des mesures d'ajustement, dans la mesure où les faibles performances y sont antérieures à l'application de ces mesures. La faiblesse de ces performances se lit dans les taux anormalement élevés des échecs en 9<sup>ème</sup> année fondamentale (61%) et à l'examen du baccalauréat (75 % à 80%, ces dernières années).

La dégradation de la qualité de l'éducation (et donc des résultats enregistrés) est due aux conditions de fonctionnement du système, au sens large (faible qualification moyenne du corps enseignant, surcharge des classes, double vacation, pénurie chronique de moyens pédagogiques,..), elle est également la conséquence de la démotivation des enseignants. Cette dernière étant à la détérioration du pouvoir d'achat de ceci et de leurs conditions de vie, singulièrement ces dernières années.

#### La santé.

Au même titre que l'éducation, le secteur de la santé a été affecté par la politique de restrictions budgétaires, ce qui a entraîné une baisse des dépenses de l'Etat par habitant de 18%, en termes réels, entre 1993 et 1997 (620 DA à 508 DA, entre les deux dates).

Les investissements d'infrastructures ont été très limités durant la période couverte par le programme d'ajustement. Ces investissements ont été, essentiellement, concentrés sur les infrastructures légères, telles les centres de santé ou les salles de soins. En revanche, le nombre d'infrastructures « lourdes », telles les hôpitaux, a très peu progressé.

A l'inverse, le nombre de cabinets privés de généralistes, de spécialistes et de chirurgiens-dentistes s'est fortement augmenté, tout comme se sont

multipliées les cliniques privées en mesure de prendre en charge, désormais, des pathologies lourdes dont des opérations chirurgicales.

L'ouverture au privé du secteur de la santé a entraîné une baisse des effectifs des praticiens « médecins, pharmaciens, chirurgiens dentiste » et, particulièrement, des spécialistes, dans les structures sanitaires du secteur public. Plusieurs centres de santé et dispensaires ont été fermés en raison de manque de personnel qualifié.

Mais plus fondamentalement, le programme d'ajustement s'est accompagné d'une dégradation généralisée des conditions d'accès des populations aux soins. Plusieurs facteurs concourent à cet état de fait :

- la suppression des subventions de l'Etat aux médicaments a entraîné une haute importante hausse des prix de ces derniers ;
- l'augmentation des honoraires médicaux des praticiens privés qui ne correspondent pas, en règle générale, aux tarifs édictés par la réglementation et qui servent d'assiette au remboursement par la sécurité sociale ;
- la contribution des patients aux frais de consultation hospitalière, qui étaient antérieurement gratuits ;
- la réduction du montant des soins et de certains médicaments remboursés par la sécurité sociale qui pénalise les titulaires de bas revenu et les empêchent, dans certains cas d'avoir accès aux soins et ce, même dans les structures de santé publique.

D'une manière générale, la très nette augmentation des prix des prestations de soins et des médicaments, par rapport aux revenus moyens, engendre un phénomène d'exclusion, des catégories des couches sociales les plus vulnérables, des soins les plus performants, parce que les plus onéreux.

Le premier, constitué des structures publiques de santé, de moindre qualité, serait destiné aux catégories à faible revenu, tandis que le second, composé des services de santé du secteur privé, de meilleure qualité, serait orienté vers les catégories des couches les plus riches de la population, en mesure de rémunérés des prestations de plus en plus onéreuses.

Ce système de santé à deux vitesses, bien qu'il soit encore embryonnaire, développe, déjà des effets dévastateurs sur les populations les plus vulnérables. La réapparition de maladies antérieurement éradiquées, tels la tuberculose, et le

développement de maladies endémiques et/ou épidémiologiques, témoignent de cette dégradation, qui frappe les plus démunis.

L'enquête « ménages » du Ceneap (centre national en économie appliquée et pour la planification) confirme, sur la base de son échantillon, l'accroissement de la prévalence de maladies tels que le choléra, la typhoïde. Ces maladies, connues comme étant les « maladies du pauvre », affectent, essentiellement, les ménages disposant des revenus les plus bas, victimes de la malnutrition et évoluant dans un climat de grande promiscuité, dans un environnement dégradé et dans des logements insalubres et précaires.

### Le logement.

Ce n'est qu'à partir du milieu des années 70 que le secteur de l'habitat a été considéré comme secteur important, dans l'allocation des ressources publiques. Cependant, malgré les investissements consentis, la crise du logement ne s'est pas atténuée et son intensité est toujours aussi élevée, tout au plus, stabilisée, si l'on prend pour critère le taux d'occupation par logement (7,7, en 1977, 7,4, en 1987, 7,5 actuellement).

Comparativement à la situation prévalant durant les années 60, la situation du logement s'est considérablement détériorée. Alors que la population a été multipliée par 2,8, entre 1962 et 1997, le parc de logements a été, quant à lui, multiplié par 1,9. Cela se traduit non seulement par une dégradation du taux d'occupation par logement (5,3 à 7,5), mais également par un taux très élevé de vétusté des logements (soit 52%, ce qui signifie que plus d'un logement sur deux a été construit avant l'indépendance).

Les efforts consentis restent insuffisant, eu égard, notamment, au fait que les investissements publics, dans le secteur accusent une nette tendance à la baisse ces dernières années. Les crédits consacrés à ce secteur ont, ainsi, chuté, à prix constants, de 56%, entre 1993 et 1997.

Dans ces conditions de relatif désengagement de l'Etat dans la prise en charge du logement social, et en l'absence d'un dynamisme plus grand de l'auto-construction et de la promotion immobilière, la crise risque de s'approfondir, ce qui se traduirait par une extension de l'habitat précaire, déjà très important.

L'enquête LSMS de 1995 évalue à 3,760 millions le nombre de logements (contre 3,082 millions en 1987). Le parc de logements est principalement constitué de maisons individuelles et traditionnelles (77%, en 1995 et 80%, en

1987) et secondairement d'habitations en immeubles (21% et 14% en 1995 et 1987, respectivement). L'habitat précaire représente, quant à lui, 1,6% du parc, en 1995 (contre 6,4% en 1987). Mais, ainsi que le notent les analystes de cette enquête, tout porte à croire que « l'habitat précaire serait sous-estimé par l'enquête, en raison de sa concentration dans des zones que l'enquête n'a pas toujours couvertes ».

Par ailleurs, selon l'enquête « ménages » du Ceneap, de 1998, l'on dénombre 400 000 logements insalubres, ce qui signifie que plus de 2 millions de personnes vivent dans des habitations de type « taudis ».

Pour ce qui est de la répartition des logements, selon la taille des ménages, l'enquête LSMS montre que si 51% des logements sont occupés par des ménages composés de 1 à 6 personnes (ce qui traduit de bonnes conditions d'habitation), en revanche, 40,8% des logements sont occupés par des ménages de 7 à 10 personnes et, surtout, 8,5% des logements accueillent, chacun, 11 personnes ou plus. En d'autres termes, 320 000 logements sont occupés par des ménages de 11 personnes et plus, des ménages qui vivent dans des conditions de promiscuité insoutenables.

Pour jauger, plus précisément, des conditions de logement d'une population, l'on utilise, généralement, deux indicateurs : le taux d'occupation par logement (TOL) et le taux d'occupation par pièce (TOP).

Le TOL, mesure le rapport entre la population totale et le nombre de logements occupés, tandis que le TOP, se définit par le rapport entre la population totale et le nombre total de pièces occupées.

En 1995, le TOL est de l'ordre de 7,4, selon l'enquête LSMS. Il est plus élevé en milieu rural (7,6) comparativement au milieu urbain (7,1). En considérant les ménages, nous constatons que le nombre moyen de ménages par logement s'établit à 1,14 en 1995, en augmentation par rapport au recensement de 1987 où ce ratio était de l'ordre de 1,06. Cette évolution traduit, au niveau national, une dégradation des conditions de logement dans la mesure où elle signifie que la croissance de la constitution des ménages est plus rapide que celle de la livraison des logements.

Quant au TOP, il s'élève, au niveau national, à 2,72, en 1995 et atteint, même, 3,57, dans l'habitat précaire. Ces niveaux très élevés de TOP révèlent un taux de surpeuplement critique, voire intolérable. Seulement 10% des logements ont un TOP qui répond aux normes généralement admises (TOP inférieur à 1,1). En revanche, 30% des logements se caractérisent par un surpeuplement

critique (TOP compris entre 2,1 et 3,3) et 28% des logements sont surpeuplés, de façon intolérable (TOP supérieur à 3,4).

Si des situations très contrastées caractérisent les modes d'occupation des logements, les commodités dont ils sont pourvus, sont, également, très variables selon les cas.

Pour ce qui est de l'équipement des logements en cuisine et de salle de bains dans les logements, une amélioration incontestable est constatée, ces dernières années. Cela est le résultat logique des livraisons de logements neufs, tous pourvus de cuisine et de salle de bain.

Entre 1987 et 1995, la proportion des logements disposant d'une cuisine est passé de 72,3 % à 86,5% et celle de ceux équipés en de salle de bains, de 29,4 % à 39,1%.

Une tendance analogue caractérise le rattachement des logements aux réseaux d'assainissement pour lequel le taux de fréquence passe de 52,4 à 63,7%. Dans ce dernier domaine il y a lieu de noter, néanmoins, les fortes disparités entre le milieu urbain (96,1% des logements sont rattachés aux réseaux d'assainissement) et le milieu rural (où seulement 28,4% y sont rattachés).

Le branchement aux réseaux de distribution d'eau potable concerne 77% de logements, dont seulement 54% en zone rurale (le taux est de 97,5%, en milieu urbain).

Le raccordement des logements au réseau électrique est certainement le domaine où des progrès importants ont été réalisés, y compris en milieu rural. En 1995, 93,4% des logements étaient raccordés au réseau public d'électricité (97,7% en milieu urbain et 88,7% en milieu rural).

En revanche, bien qu'en progrès, le raccordement des logements au réseau de distribution de gaz naturel demeure encore insuffisant. A l'échelle nationale, 32% des logements étaient raccordés au gaz naturel. Ce taux est, en particulier, très faible en zone rurale (8%) relativement aux zones urbanisées (54%).

L'équipement en lignes téléphoniques touche également une proportion encore trop faible du parc de logements (22,6% en 1995), surtout en zone rurale où seulement 8,6% des logements sont pourvus d'une ligne téléphonique (le taux est de 35,4% en zone urbaine).

La situation du logement, fait apparaître de très fortes distorsions, tant en ce qui concerne leur degré d'occupation, que pour ce qui est de leur accès aux différents réseaux de distribution d'énergie, d'eau potable, de leur raccordement aux réseaux d'assainissement ou de leur équipement en lignes

téléphoniques. Ces inégalités sont, de plus, amplifiées, dans les zones rurales où le taux d'équipement est généralement plus bas. De plus, la prégnance de l'habitat précaire et le nombre important de logements déclarés insalubres rendent plus aiguë la crise frappant ce secteur.

La pénurie chronique de logements décents risque de perdurer, voire de s'aggraver, sous l'effet du désengagement progressif de l'Etat du financement du logement social.

Depuis 1991, une nouvelle politique de l'habitat s'est dessinée. Elle vise à substituer la fourniture d'aides au loyer au bénéfice des couches sociales à bas revenus, au financement du logement social par le budget de l'Etat. La problématique du logement en tant que besoin social, que l'Etat se doit de satisfaire, est, désormais remplacée par celle du logement comme bien marchand, celui-ci s'appréciant d'un prix du marché.

Dans ce cadre, une stratégie nationale de l'habitat est mise en place, en 1996, avec comme pour axes principaux :

- l'appui à l'accession à la propriété,
- le soutien à la promotion immobilière,
- l'aide personnalisée aux locataires,
- l'encouragement des systèmes mutualistes de financement du logement,
- la transformation de la CNEP en banque de l'habitat,
- la création d'un fonds de garantie hypothécaire destiné à ouvrir et à favoriser l'accès du crédit aux ménages.

Ces mesures, qui traduisent le désengagement de l'Etat du logement social, bénéficient aux couches sociales solvables. Les populations à revenus insuffisants et celles dont le logement est précaire ou insalubre ne verront pas, dans ces conditions, leur situation difficilement s'améliorer, mais, plutôt, s'aggraver.

### **2-2-3 Augmentation du chômage et absence d'une politique d'emploi.**

#### Augmentation du chômage.

Si l'ajustement, à l'issue des quatre années de mise en œuvre, a permis de rétablir, dans des conditions particulières, les grands équilibres macro-économiques et macro-financiers, dans le domaine de l'emploi, la situation s'est dégradée. L'absence notable d'investissements nouveaux, par les

entreprises publiques que privées, ainsi que les licenciements massifs de salariés, liés aux restructurations et aux dissolutions d'entreprises, ont contribué à l'aggravation du chômage. Il en est résulté un taux croissant de chômage, lequel est passé de 24%, en 1994, à plus de 29%, en 1997.

Le chômage, qui touche actuellement plus de 2,3 millions de personnes, frappe surtout les jeunes (plus de 80% des chômeurs sont âgés de moins de 30 ans). En outre, les chômeurs sont surtout des primo-demandeurs, c'est-à-dire sans aucune expérience professionnelle (pour les deux-tiers d'entre-eux). Il y a lieu, également, de souligner que si le chômage touche, en priorité des demandeurs d'emploi non qualifiés (70%), il concerne, également, des diplômés de l'enseignement supérieur (ils étaient 80.000, en 1996, ils seraient 100 000, actuellement).

Les restructurations et les dissolutions qui frappent les entreprises contribuent à l'aggravation du phénomène. Selon des données récentes, l'on évalue à plus de 360 000 le nombre de salariés qui ont perdu leur emploi ou sont en chômage technique, entre 1994 et 1998<sup>60</sup>.

En l'absence de relance économique, des dispositifs palliatifs de soutien à l'emploi sont mis en œuvre. Mais, outre, leur caractère temporaire, sur lequel nous reviendrons ultérieurement, ces dispositifs s'avèrent impuissants, face à une demande additionnelle d'emplois de quelques 250 000 à 300 000, par an.

Une autre conséquence de l'aspect récessif de l'ajustement est la proportion croissante que représente le travail à domicile et le travail informel dans la structure de l'emploi. Cette proportion, qui concernait, déjà, 16%, de la population occupée, en 1994, en représente près de 17%, en 1997. La distribution de l'emploi structuré évolue, également, en défaveur du secteur des bâtiments et travaux publics (BTP) et, surtout, de l'industrie, dont les effectifs baissent, même, en valeur absolue.

---

<sup>60</sup> Le bilan dressé par l'Inspection Générale du Travail (arrêté au 30 Juin 1998), révèle que, entre 1994 et 1998, un effectif 212 900 travailleurs a été compressé, auxquels il convient d'ajouter 50 700 départs en retraite anticipée et 100 800 personnes en chômage technique. A la même date, le bilan fait état de la dissolution de 815 entreprises, dont 134 EPE, 679 EPL et 2 entreprises privées.

**Tableau n°26. Emploi et chômage, en 1994 et 1997  
(en milliers et en %).**

	1994		1997	
	Nombre	%	Nombre	%
<b>Population active</b>	6 814		8 069	
<b>Population occupée</b>	5154	100	5710	100
<b>Dont :</b>				
<b>Emploi structuré</b>	4325	84,0	4743	83,1
<b>Agriculture</b>	1023	19,8	1200	21,0
<b>Industries</b>	528	10,3	500	8,8
<b>BTP</b>	667	13,0	700	12,3
<b>Services &amp; Communications.</b>	896	17,4	1016	17,8
<b>Administration</b>	1211	23,5	1327	23,2
<b>Travail à domicile</b>	829	16,0	967	16,9
<b>Chômeurs</b>	1660		2359	
<b>Taux de chômage</b>	-	24,4	-	29,2

Source: CNP et ONS.

L'informalisation des activités économiques, c'est-à-dire le développement accru des activités informelles apparaît comme la contre partie du faible dynamisme de l'emploi structuré. Mais ce phénomène à caractère éphémère et fragile ne saurait constituer une solution car il concerne, non pas des activités productives (ou très peu) mais, plutôt, des activités commerciales de revente de marchandises, en gros ou en détail. En l'absence d'une politique active et déterminée de l'emploi, la montée du secteur informel risque de s'accélérer, rapidement, ou se secteur s'alimente, pour une large part, des déperditions scolaires massives (estimées comprises entre 400 000 et 600 000, chaque année).

Si la pénurie d'emplois, frappe, surtout les jeunes, dans le contexte économique et social de ces dernières années, de plus en plus de femmes se présentent sur le marché du travail, à la recherche d'un emploi. Cette tendance

est particulièrement confirmée par l'enquête « ménages » du Ceneap qui montre que la population féminine au chômage va croissante depuis 1993.

L'échantillon de 2001 ménages analysé par le Ceneap est composé de 10 934 personnes dont :

- 329 chômeurs ayant déjà travaillé et à la recherche d'un emploi ;
- 40 chômeurs ayant déjà travaillé et ne recherchant pas d'emploi,
- 718 chômeurs n'ayant jamais travaillé et recherchant un emploi ;
- 359 chômeurs n'ayant jamais travaillé et ne recherchant pas d'emploi.

Sur la base de ces données, ventilées par sexe, deux taux de chômage sont calculés. Le premier inclut les chômeurs ne cherchant pas à travailler, alors que le second ne les prend pas en compte. Les résultats de ces calculs sont synthétisés dans les deux tableaux suivants.

**Tableau n°27. Taux de chômage par sexe, y compris les chômeurs ne cherchant pas à travailler.**

Situation	hommes	femmes
<b>Total</b>		
<b>Occupés</b> 2782	2142	640
<b>Chômeurs ayant déjà travaillé</b> 351	298	53
<b>Chômeurs n'ayant jamais travaillé</b> 1077	594	483
<b>Total des chômeurs</b> 1428	892	536
<b>Taux de chômage (en %)</b> 33,92	29,40	45,58

Source : Ceneap (1998), Enquête « ménages ».

**Tableau n°28. Taux de chômage par sexe, non inclus  
les chômeurs ne cherchant pas à travailler.**

Situation	hommes	femmes
<b>Total</b>		
<b>Occupés</b> 2782	2142	640
<b>Chômeurs ayant déjà travaillé</b> 329	278	51
<b>Chômeurs n'ayant jamais travaillé</b> 718	466	252
<b>Total des chômeurs</b> 1047	744	303
<b>Taux de chômage (en %)</b> 27,34	25,78	32,13

Source : Id. tableau n° : 27

Que l'on prenne la première ou la seconde définition du chômage, qui diffèrent selon que l'on prenne ou que l'on ne prenne pas en compte les chômeurs en âge de travailler, et ne cherchant pas à le faire, 3 faits importants émergent :

- le chômage touche plus les femmes que les hommes (l'écart est de 16 points, dans le premier cas et de 6,5 points dans le second),
- la proportion des chômeurs n'ayant jamais travaillé, (les primo-demandeurs jeunes) est largement prédominante dans tous les cas (75,4%, dans le premier et 68,6%, dans le second),
- une proportion importante de chômeurs (26,7%) déclare ne pas être à la recherche d'un emploi. Cette situation caractérise surtout les jeunes, puisque sur les 381 personnes appartenant à cette catégorie, 22 ont déjà travaillé et 359 n'ont jamais travaillé, et sont donc des primo-demandeurs. Ce phénomène est étonnant. Il signifie qu'une partie non négligeable de chômeurs ne veut pas changer de situation. Cela s'explique par le fait que, soit ces chômeurs ne sont pas réellement au chômage et disposent de revenus non déclarés, soit qu'ils sont réellement au chômage mais qu'ils ont perdu tout espoir de trouver du travail, puisque cela équivaut à de la réalisation. Cela est d'autant plus grave que le déclin de solidarité familiale

n'arrive plus à combler la fracture sociale engendrée par l'exclusion. Or l'exclusion est porteuse de fracture sociale, que le déclin des solidarités familiales tend à ne plus pouvoir combler.

Le chômage des femmes, dont la forte croissance a déjà été mentionnée en période d'ajustement (passant au niveau national de 125 000 à 478 000 personnes, en l'espace de trois années, entre 1992 et 1995) tend à revêtir des caractéristiques tout à fait inédites. L'enquête LSMS de 1995 a permis d'évaluer la proportion des femmes au chômage, selon leur situation antérieure. Si la majorité d'entre elles était étudiantes ou écolières (62,4%), une proportion importante est constituée de femmes au foyer qui se présentent, désormais sur le marché du travail, à la recherche d'un emploi.

L'enquête montre, également, qu'une femme au chômage sur cinq appartient à un ménage dans lequel il n'y a aucune personne occupée, et que 42% des femmes au chômage sont membres d'un ménage qui ne comprend qu'une seule personne occupée.

Cette tendance, tout à fait nouvelle dans la société, exprime, très nettement, l'acuité des difficultés économiques des ménages, en période d'ajustement, qui pousse les femmes au foyer à se porter sur le marché du travail. Il s'agit bien là, non pas d'un processus de libération des femmes par le travail, mais d'un mouvement porté par les nécessités économiques.

Une autre caractéristique nouvelle du chômage est sa dimension de plus en plus urbaine. La majorité des chômeurs était, jusqu'à une date encore récente, concentrée dans les zones rurales. Mais, depuis ces cinq dernières années, le chômage tend, surtout, à se développer parmi les couches urbanisées de la population. Cette tendance apparaît, ici, encore, très dépendante du caractère récessif de l'ajustement qui affecte, d'abord et surtout les activités dans les zones urbaines (restructurations d'entreprises, compressions de personnel).

Les mesures d'ajustement expliquent, pour l'essentiel, l'aggravation du chômage. L'enquête « ménages » du Ceneap montre que, en 1998, 45% des chômeurs ayant déjà travaillé sont victimes de ces mesures.. Les raisons évoquées par les enquêtés pour expliquer leur mise au chômage sont le licenciement (10% des cas), les compressions d'effectifs (11%), les fermetures de chantiers (11,4%) et les dissolutions d'unités (10,1%). Les départs volontaires et le faible niveau du salaire sont des causes de chômage qui ne sont évoquées que dans 12,6% et 11,7% des réponses, respectivement.

Si le chômage s'aggrave, se développe également un processus croissant de précarisation de l'emploi. Jusqu'à ces dernières années, l'emploi permanent était la règle ; il est, désormais, moins systématique et les emplois à durée déterminée tendent à représenter la forme principale du contrat de travail.

Le programme d'ajustement s'est donc accompagné d'une aggravation régulière du chômage, tout en en bouleversant les caractéristiques. Mentionnons, de nouveau, quelques uns de ses traits saillants :

- le chômage féminin émerge, désormais, comme une tendance forte, alors qu'il était, jusque-là, relativement limité et la proportion de femmes au foyer, à la recherche d'un emploi, croît rapidement ;
- le chômage est de plus en plus tributaire des difficultés d'insertion dans la vie active, dans la mesure où les primo-demandeurs d'emploi représentent une proportion très importante de la population au chômage,
- le chômeur type possède un faible niveau de qualification et d'instruction,
- le chômage qui touche les personnes ayant déjà travaillé est, généralement, le produit des fermetures d'unités économiques ou de chantiers, ainsi que des compressions d'effectifs des entreprises pour cause d'ajustement,
- le chômage tend à devenir un phénomène surtout urbain,
- une proportion significative de chômeurs, en particulier jeunes, renonce à rechercher un emploi, ce qui contribue à l'aggravation des marginalisations sociales,
- la précarisation de l'emploi tend à augmenter, au détriment de l'emploi permanent qui constituait, jusqu'alors la forme contractuelle la plus fréquente.

Le développement du chômage engendre, outre des situations de paupérisation, des processus d'exclusion sociale et contribue, ainsi, à fragiliser, voire à remettre en question la cohésion sociale.

#### Les dispositifs de lutte contre le chômage.

La baisse de l'activité économique engendrée par la chute des investissements et par les restructurations économiques génératrices de licenciements de travailleurs ont provoqué, ces dernières années, une forte poussée du

chômage, particulièrement depuis les mesures d'ajustement prises à partir de 1994.

Face à l'aggravation du chômage, qui touche surtout les primo-demandeurs d'emploi (qu'ils soient diplômés ou non, qu'il s'agisse d'hommes ou de femmes), mais aussi les travailleurs licenciés pour raison économique, un certain nombre de programmes de lutte contre le chômage a été initié, particulièrement en direction des jeunes.

Quatre dispositifs dits « de promotion de l'emploi » ont été, ainsi, initiés, chacun s'adressant à une ou plusieurs catégories de chômeurs. Ces programmes visent les jeunes (ESIL, TUPHIMO, CPE) et les travailleurs victimes de compression ou les jeunes primo-demandeurs (aides à la création de micro-entreprises). Il y a lieu de mentionner, également, qu'un programme de soutien à l'emploi par l'octroi de micro-crédits, vient d'être préconisé.

a- Le programme ESIL (Emplois Salariés d'Initiative Locale).

Dès le début des années 1990, un dispositif dit « DPIJ » (Dispositif Professionnel d'Insertion des Jeunes) est mis en place. Il consiste en l'occupation temporaire des jeunes par la création d'ESIL. Ce dispositif a pour fonction de permettre aux jeunes chômeurs d'acquérir une expérience professionnelle, au sein d'une unité de production ou d'une administration, pendant une période de trois à douze mois. Le recrutement des jeunes est assuré par les collectivités locales.

Les postes de travail sont offerts par les entreprises locales ou les administrations en contrepartie d'une subvention du fonds d'aide à l'emploi des jeunes (FAEJ), lequel Fonds sera remplacé en 1996 par le fonds national de soutien à l'emploi des jeunes (FNSEJ), dont les attributions seront plus larges que le précédent Fonds, avec la création de nouveaux dispositifs d'aide à l'emploi.

La subvention accordée dans le cadre des ESIL, couvrait les coûts salariaux. Mais elle est, en même temps, assortie de la condition de permanisation d'une partie des jeunes insérés dans les entreprises. Dans les faits, la permanisation est restée marginale, de l'ordre de 3 à 4% des jeunes bénéficiaires.

En 1997, le nombre de jeunes ayant bénéficié de ce dispositif était de 185 160, dont seulement 8 300 au titre d'emplois permanents (soit 4,5% de l'ensemble). Par secteur d'activité, les emplois offerts se répartissent pour 38,7% dans les services, 29,5% dans les BTPH, 22% dans l'administration, 7,5% dans l'agriculture et, seulement, 2,3% dans l'industrie. Les crédits consentis pour

financer ce programme était de 2,6 milliards DA (dont 80% ont été consommés au 31.12.1997), soit une dépense moyenne par ESIL, de 14 000 DA. La répartition par sexe de bénéficiaires, indique que ce sont les jeunes gens qui ont le plus profité du dispositif (seulement 30% des bénéficiaires sont des jeunes femmes).

Selon un bilan récent et portant, seulement, sur le premier trimestre de l'année 1998, le programme ESIL a concerné 65 000 jeunes, pour lesquels un montant de 1 milliard DA a été mobilisé, soit un coût de 15 400 DA, par emploi.

Bien que ce programme finance essentiellement des emplois temporaires d'une durée maximale d'une année et soit très peu rémunérateur pour ses bénéficiaires, il permet néanmoins à de jeunes chômeurs, en attente d'un emploi permanent, de recevoir un revenu, aussi minime soit-il, et d'acquérir une première expérience professionnelle.

b- Le programme TUPHIMO (travaux d'utilité publique à haute intensité de main-d'œuvre).

Ce programme est similaire au précédent par la population ciblée (les jeunes primo-demandeurs ayant, généralement, un niveau d'instruction peu élevé) ainsi que par la nature des emplois offerts (temporaires). Il s'en distingue par le contenu des emplois proposés qui concernent, ici, des travaux d'entretien et de restauration, au niveau des communes. Ce programme est financé par le Fonds Social de Développement et sa gestion est confiée à l'Agence de Développement Social (ADS).

c- Le programme CPE (Contrat Pré-Emploi).

Ce programme mis en place en juillet 1998, s'adresse aux jeunes chômeurs diplômés, universitaires ou techniciens supérieurs, et âgés de 19 à 35 ans. Il admet également des chômeurs ayant été antérieurement occupés dans des programmes d'attente, tels les ESIL ou les activités d'intérêt général.

La durée du contrat est d'une année et est financé dans sa totalité, par l'ADS, sur fonds du Trésor. Ce contrat est renouvelable une fois et pour une durée de six mois, à la demande de l'employeur. Lors de la seconde période, l'employeur participe, à hauteur de 20%, à la rémunération servie au bénéficiaire.

Au bout d'une année, le bénéficiaire d'un CPE dispose d'un certificat de travail qu'il peut faire valoir pour une éventuelle embauche ultérieure.

Pendant la durée du CPE, la rémunération servie est de 6 000 DA, par mois, pour les universitaires (soit l'équivalent du SNMG) et de 4500 DA, par mois, pour les techniciens supérieurs. A ces rémunérations, il convient de défalquer un montant de 7%, au titre de la cotisation à la sécurité sociale, les 8% de la contribution patronale étant pris en charge par l'ADS.

Au deuxième semestre 1998, 7 025 offres d'emplois ont été formulées et pourvues, dont 6 025 d'entre elles émanent de l'administration et 1000, du secteur économique (dont 300 du secteur privé). Les bénéficiaires sont, pour 57%, des universitaires et, pour 43% des techniciens supérieurs. L'impact financier de ce programme est évalué à près 246 millions DA pour le second semestre 1998. De création encore récente, ce programme est appelé à se développer et il est prévu d'en faire bénéficier 15 000 à 20 000 jeunes, en 1999.

d- Le programme d'aide à la création de micro-entreprises.

Ce dispositif, opérationnel depuis le second semestre de 1997, est destiné à la population de jeunes désireux de créer leur propre entreprise. Il s'adresse, également, aux cadres victimes de compressions d'effectifs.

Ce programme est soutenu financièrement par le FNSEJ. A fin Mars 1998, le nombre de dossiers déposés auprès de l'ANSEJ (agence nationale de soutien à l'emploi des jeunes), chargée de la gestion des demandes, s'élevait à 22 700, dont plus de 16 000 éligibles aux avantages accordés par l'Etat. A cette date, les dossiers finalisés étaient au nombre de 3 160, pour les projets bénéficiant d'un financement public, et de 3 980, pour les projets auto-financés ou à financement mixte. Le bilan dressé au 31.12.1997 fait, par ailleurs, apparaître que 3 570 micro-entreprises sont déjà opérationnelles et employent 8 280 personnes.

Dans le but de faciliter l'octroi de crédits bancaires aux candidats à la création de leur entreprise, un fonds de garantie des investissements des micro-entreprises, sur financement public, a été créé, en 1998.

e- Le micro-crédit.

Il s'agit d'un nouveau dispositif dont la mise en place est prévue pour le début de l'année 1999. Celui-ci est destiné à toute personne sans emploi, âgée de 18 à 60 ans, dont les jeunes filles et les femmes au foyer et consiste en l'octroi d'un crédit bancaire de soutien à la création d'une activité choisie par le demandeur du micro-crédit. La somme susceptible d'être allouée est comprise entre 5000

DA et 350000 DA. Au fin d'obtention de cette aide, le demandeur doit impérativement disposer, en fonds propres, de 5%, au moins, du montant du crédit dont l'octroi est sollicité. Le crédit est fourni par les banques, pour une durée de une à cinq années et ce en fonction du montant du crédit demandé.

Les intérêts liés à l'emprunt sont bonifiés par le Trésor, le bénéficiaire ne payant que 2% des intérêts bancaires. En outre, il est prévu de créer un fonds de garantie d'un capital de 4 milliards DA (dont 2,5 milliards de DA versés par le Trésor) en vue de sécuriser les banques et faciliter ainsi les prêts. La gestion de ce dispositif assurée par l'ADS.

#### Efficacité limitée des dispositifs de promotion de l'emploi.

Les dispositifs de lutte contre le chômage, et ce pour la promotion de l'emploi, apparaissent insuffisants pour atténuer, ou, au moins, juguler, le phénomène de l'exclusion des jeunes de la vie active. Ils proposent un traitement social plutôt qu'économique de la question du chômage. Ces sont des dispositifs d'attente qui n'offrent aucune solution pérenne aux demandeurs d'emplois.

Il est vrai que ces dispositifs permettent à leurs bénéficiaires de disposer d'une première expérience professionnelle et, donc, de postuler à une éventuelle embauche. Il demeure, cependant, que les emplois offerts par ces dispositifs sont, pour l'essentiel, temporaires et ne débouchent pas, sinon de façon exceptionnelle, sur la permanisation des personnes qui bénéficient du dispositif.

#### **2-2-4 Les laissés pour compte de l'ajustement, la protection sociale et la pauvreté.**

##### L'inégalité des ménages face à la consommation.

Selon l'enquête réalisée par l'ONS sur la mesure des niveaux de vie, en 1995, 20% de la population la plus défavorisée (les deux premiers déciles) n'effectuent que 6,8% des dépenses globales de consommation, alors que les 20% les plus favorisés (9<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup> déciles) réalisent 43% de ces dépenses, ce qui traduit un rapport de 1 à 6,3.

Les dépenses annuelles moyennes par tête varient selon le milieu d'habitat. Elles sont, en 1995, de l'ordre de 39 140 DA, en milieu urbain, et de 31 440 DA, dans les zones rurales, pour une moyenne nationale de 35 260 DA par tête. En considérant les déciles de la population, on constate un écart très grand entre les groupes. Les dépenses annuelles moyennes par tête de la

population du 1<sup>er</sup> décile sont de l'ordre de 9 430 DA, tandis que celles du 10<sup>ème</sup> décile s'établissent à 95 770 DA. L'écart est donc large, puisque les 10% les plus pauvres de la population consomment l'équivalent monétaire du dixième de ce que consomment les 10% les plus riches.

Par groupes de biens, les dépenses alimentaires représentent le poste principal des dépenses (58,5% des dépenses de consommation), suivies des dépenses d'habillement (13,9%) et des dépenses de transport (9,5%). Il apparaît que les dépenses de santé et d'éducation ne représentent qu'une proportion congrue des dépenses (avec 4,4% et 1,1% respectivement). Quant aux dépenses de loisirs, elles apparaissent, plutôt, symboliques (0,6%).

**Tableau n°29. Structure des dépenses globales, par groupe de biens et par zone d'habitat, en 1995, en pourcentage.**

Groupes de biens	milieu	milieu	niveau
	urbain	rural	national
<b>Alimentation</b>	59,04	57,72	58,46
<b>Habillement</b>	14,45	13,30	13,94
<b>Logement</b>	3,37	3,65	3,65
<b>Education</b>	1,09	1,12	1,10
<b>Santé</b>	4,45	4,32	4,39
<b>Transport</b>	7,97	11,45	9,53
<b>Loisirs</b>	0,62	0,61	0,62
<b>Equipement</b>	0,46	0,26	0,37
<b>Autres</b>	8,55	7,57	8,09
<b>Total</b>	100	100	100

Source : ONS.

La comparaison entre les structures des dépenses moyennes entre, les milieux d'habitat, révèle que les urbains ont tendance à dépenser relativement plus, pour leur alimentation et leur habillement (1 point de plus), que les habitants des zones rurales. En revanche, ces derniers affectent une proportion relativement plus importante de leurs dépenses à leurs frais de transport (3,5 points de plus), ce qui est, somme toute, assez logique, étant donné la dispersion de l'habitat en zone rurale.

Pour ce qui concerne l'évolution des dépenses de consommation, l'enquête « ménages » du Ceneap met en évidence des tendances qui confirment l'idée de la détérioration du modèle de consommation, en période d'ajustement structurel. Selon cette enquête, les fréquences mensuelles moyennes de consommation ont subi une diminution très nette, durant la période 1993-1997, et ce pour la plupart des biens de consommation. Le résultat apparaît encore plus évident, pour ce qui touche aux biens alimentaires. Ainsi, les diminutions de fréquences de consommation d'aliments ont particulièrement affecté les viandes et œufs mais, également, à un degré moindre, toutefois, les laitages, les légumes frais et les fruits. Mais si les fréquences de consommation ont diminué pour un grand nombre de biens, elles ont, en revanche, augmenté pour les pâtes, le riz et les légumes secs. En ce qui concerne la consommation de céréales, les fréquences sont demeurées relativement stables.

La réduction des fréquences de consommation traduit la tendance à la réduction des achats de biens. Selon les résultats de cette enquête, 42,2% de la population interrogée affirme avoir diminué ses achats d'aliments, entre 1993 et 1997, et 13,8% des personnes enquêtées déclare ne plus effectuer d'achats pour certains produits. Par ailleurs, 10% seulement, déclare avoir augmenté leurs achats, durant la période, et 20,5% affirme n'avoir pas varié dans leurs achats de biens alimentaires. C'est donc plus d'un ménage sur deux (56%) qui déclare avoir, soit diminué leurs achats, soit renoncé à l'achat de certains produits.

La diminution ou la disparition des achats de certains aliments, pour plus de la moitié des ménages enquêtés, a des répercussions immédiates sur le degré de satisfaction des besoins alimentaires et, donc, sur la ration alimentaire des personnes composant ces ménages. La diminution de la consommation des protéines animales, des sucres, des corps gras, des fruits et des légumes frais ne peut qu'entraîner des effets négatifs sur la santé des populations qu'elle affecte. Il est possible dans ces conditions, d'affirmer que les hausses, importantes et différenciées, des prix enregistrées entre 1993 et 1997 ont nourri une tendance au remplacement des aliments vitaux, pour le corps humains, alors tels les protéines animales, les sucres et corps gras et les fruits et légumes frais, par les produits à base de céréales, de féculents.

Cette dégradation de la ration alimentaire d'une partie importante de la population est liée aux mesures d'ajustement, mises en œuvre au cours de la

période considérée. Elle exprime, et dans le même temps entretient, un processus croissant de paupérisation.

#### Définitions et incidences de la pauvreté.

La pauvreté est, fondamentalement, un phénomène relatif et non absolu. Sa définition, tout autant que sa mesure, dépendent non seulement des conditions matérielles des populations, mais également, culturelles et sociales. Relative, la pauvreté est aussi une notion normative.

La pauvreté se distingue également de l'inégalité sociale et économique. La pauvreté suppose l'inégalité, mais l'inverse n'est pas, toujours, vrai. Une société peut être caractérisée par de profondes inégalités sociales et économiques, sans que la pauvreté n'y soit, nécessairement, très prégnante. Amartya Sen met particulièrement en évidence ce fait, lorsqu'il considère que « la pauvreté traduit l'incapacité de satisfaire un certain nombre de besoins essentiels et non des différences dans le degré de satisfaction de ces besoins, ce qui relèverait plutôt d'une approche en termes d'inégalité »<sup>61</sup>.

Si la pauvreté n'est pas l'inégalité, comment la définir ?

Peter Townsend, qui a effectué de nombreuses recherches sur la question, propose la définition suivante :

« Les individus, familles ou groupes de la population peuvent être considérés en état de pauvreté quand ils manquent des ressources nécessaires, pour obtenir l'alimentation type, la participation aux activités et pour avoir les conditions de vie et les commodités qui sont habituellement ou sont au moins largement encouragées et approuvées dans les sociétés auxquelles ils appartiennent. Leurs ressources sont si significativement inférieures à celles qui sont déterminées par la moyenne individuelle ou familiale qu'ils sont, de fait, exclus des modes de vie courants, des habitudes et des activités. »<sup>62</sup>.

La pauvreté définit, ainsi, l'état dans lequel se trouvent, pour des raisons d'insuffisance de ressources, des populations exclues des modes de vie courants (modèle de consommation alimentaire, logement décent, éducation

---

<sup>61</sup> A. Sen, *Poor, relatively speaking*, Oxford Economic Papers, 35, 1983, cité par P. Concialdi, *la pauvreté, de nouveaux indicateurs ?*, in Cahiers Français, n°286, 1998, p.69 et sv.

<sup>62</sup> *In Poverty in the United Kingdom. A survey of Household Resources and Standards of Living*, Penguin Books, 1979, cité par P. Concialdi, op. cit.

de base, accès aux soins de santé primaire, loisirs), des habitudes et des activités (emploi, mais, aussi, participation à des activités associatives) en vigueur, dans une société donnée et à un moment donné.

La pauvreté étant une notion relative (aux conditions historiques d'une société), sa mesure est une question complexe et nécessairement normative.

Trois approches sont, généralement, utilisées pour en mesurer l'ampleur et l'intensité : l'approche monétaire, l'approche fondée sur les conditions d'existence et l'approche subjective.

L'approche monétaire se fonde sur le revenu. Selon cette conception, une personne est réputée pauvre lorsqu'elle dispose d'un montant de ressources inférieur à un certain seuil, dit « de pauvreté ». Le seuil de pauvreté est relatif au niveau et aux modes de vie de la société considérée. Cette approche, en usage dans quelques pays d'Europe, situe ce seuil de pauvreté au niveau du revenu monétaire équivalent à la moitié du revenu<sup>63</sup> médian (INSEE) ou moyen (EUROSTAT).

L'approche par les conditions d'existence élargit la précédente en ce qu'elle inclut, dans la mesure du phénomène, outre les conditions d'existence des ménages (alimentation, logement, emploi) des données relatives à la qualité des conditions de vie (accès des logements occupés au réseau d'assainissement, disponibilité de l'eau potable, degré de précarité de l'emploi occupé, chômage,...). Les critères de mesure sélectionnés sont hiérarchisés et donnent lieu à un « score », sur la base duquel est déterminée une mesure de la privation relative dont souffrent les ménages. Il s'agit, ici, encore, d'une approche normative difficilement généralisable, étant donné les niveaux de développement et de satisfaction des besoins, fortement contrastés, selon les sociétés que l'on examine.

L'approche subjective se base, non pas sur la détermination d'un seuil minimal de ressources ou sur les conditions matérielles d'existence et de survie des ménages, mais sur la perception que ces ménages ont de leurs conditions d'existence, à travers un questionnaire qui leur est soumis. Les réponses recueillies sont utilisées pour définir un seuil de pauvreté subjectif, ce qui permet, alors, de définir comme étant pauvres, les ménages dont les revenus sont inférieurs à ce seuil.

---

<sup>63</sup> Il s'agit du revenu par ménage, tant pour l'INSEE que pour EUROSTAT.

En Algérie, l'évaluation du phénomène de la pauvreté a été tentée par l'enquête LSMS de 1995. L'approche utilisée s'apparente à l'approche monétaire<sup>64</sup>. L'analyse prend en considération non seulement les besoins alimentaires, mais, également, d'autres besoins de consommation non-alimentaires. Le critère de mesure du seuil de pauvreté alimentaire est constitué par un niveau de besoin nutritionnel minimum de 2100 calories par jour et par personne (à l'échelle nationale, il est, en moyenne, de l'ordre de 2900 à 3000 calories par jour et par personne).

Le seuil de pauvreté alimentaire est exprimé, en termes monétaires, sur la base des prix d'un panier de biens alimentaires fournissant un montant minimal de 2100 calories par jour et par personne.

Le seuil de pauvreté globale intègre, aux côtés des besoins alimentaires incompressibles, des besoins non-alimentaires basiques.

Cette approche débouche sur la détermination de seuils de pauvreté alimentaire et de pauvreté globale, partagés entre un seuil inférieur et un seuil supérieur, ce dernier intégrant, dans la définition des besoins non-alimentaires, des besoins de base qui ne sont pas pris en compte par le seuil inférieur.

Les seuils déterminés selon cette méthode sont, évidemment, relatifs à l'année 1995, année de l'enquête. Il sont, au niveau national, de l'ordre de 10 940 DA par personne et par an pour le seuil de pauvreté alimentaire, de 14 820 DA, pour le seuil de pauvreté inférieur et de 18 190 DA, pour le seuil de pauvreté supérieur.

---

<sup>64</sup> Une autre démarche est également utilisée par la Banque Mondiale, dans ses travaux sur la pauvreté. Elle se fonde sur le revenu annuel par tête (exprimé en parité de pouvoir d'achat). Le seuil de pauvreté est fixé, au préalable, et permet, ainsi, d'évaluer l'incidence de la pauvreté. Il permet, en outre, d'effectuer des comparaisons internationales. Ainsi, pour 1995, et selon cette méthode, l'incidence de la pauvreté, pour un seuil fixé à 600 \$ par an et par personne, serait de 10,6% en Algérie, 11%, en Tunisie et 11,5%, au Maroc. Cette méthode présente l'avantage d'être simple à mettre en œuvre, mais elle, est en même temps, réductrice, en ce qu'elle considère comme identiques le niveau et la qualité des besoins des populations, ce qui est une erreur.

**Tableau 30. Seuils de pauvreté selon l'enquête LSMS, en 1995 (en milliers de DA par an et par personne).**

Zones d'habitat	Seuil de pauvreté alimentaire	Seuil de pauvreté inférieur	Seuil de pauvreté supérieur
Urbaine	10 991	14 706	17 666
Rurale	10 895	14 946	18 706
Niveau national	10 943	14 826	18 190

Source : Enquête LSMS, 1995.

Ces seuils déterminés, il devient possible d'évaluer l'incidence de la pauvreté au sein de la population. Les données réunies dans le tableau suivant indiquent un taux de prévalence en milieu rural, de l'ordre du double, par rapport à celui constaté en milieu urbain. Il y aurait donc deux fois plus de pauvres dans les campagnes que dans les villes. Les résultats de l'enquête permettent, aussi, d'évaluer le nombre de pauvres. Au niveau national, on dénombrerait, ainsi, 1,6 millions de personnes souffrant de pauvreté alimentaire (dont plus d'un million dans les campagnes), près de 4 millions de personnes à qui leurs revenus ne permettent pas d'atteindre le seuil de pauvreté globale inférieur (dont 2,7 millions de ruraux) et plus de 6,3 millions d'habitants se situant en-deça du seuil de pauvreté globale supérieur (dont 4,2 millions vivent en milieu rural).

**Tableau 31. Incidence de la pauvreté, selon le milieu d'habitat, en 1995 (en %).**

Zones d'habitat supérieur	Seuil de pauvreté alimentaire	Seuil de pauvreté globale inférieur	Seuil de pauvreté globale
Urbain	3,6	8,9	14,7
Rural	7,8	19,3	30,3
Ensemble	5,7	14,1	22,6

Source : Enquête LSMS, 1995.

Les données fournies par l'enquête ont, également, permis d'évaluer l'incidence de la pauvreté, selon l'occupation du chef de ménage. Les résultats, reproduits dans le tableau suivant, confirment l'existence d'une incidence, supérieure à la moyenne nationale, des ménages dont le chef est chômeur mais, également, des ménages d'agriculteurs ou de salariés agricoles. L'incidence de la pauvreté apparaît, de même, supérieure à la moyenne, dans le cas des ménages dont le chef est inactif.

**Tableau n°32 Incidence de la pauvreté selon l'occupation du chef de ménage, en 1995 (en %).**

Occupation % de du chef de la pop. ménage totale	Seuil de	Seuil de	Seuil de
	pauvreté Aliment.	pauvreté Glob. inf.	pauvreté Glob. sup.
Exploitant/ Salarié agri. 2,9	6,3	18,6	27,3
Employeur (hors Agriculture) 2,3	3,9	9,2	13,9
Indépendant (hors agri.) 12,0	5,9	14,0	20,6
Salarié (hors Agriculture) 49,5	5,0	13,0	20,9
Chômeur 6,1	9,4	23,4	40,8
Retraité 15,4	4,6	11,0	20,8
Autres (inactifs) 11,7	8,2	18,0	25,0

Source : Enquête LSMS, 1995.

Si la pauvreté est, indubitablement, un phénomène qui s'aggrave dans le contexte de l'ajustement, est-ce pour autant une situation appelée à disparaître avec la fin de celui-ci ?

La réponse à cette question n'est, évidemment, pas simple et les expériences des économies sous ajustement encore trop récentes pour que l'on puisse en tirer des leçons généralisables.

Notons, simplement, au regard des expériences vécues dans les « pays en transition » de l'Est européen, que l'application des ajustements économiques s'accompagne de « désajustements » sociaux qui se manifestent, partout, par une croissance très forte de la pauvreté<sup>65</sup>.

#### Les dispositifs de protection sociale.

a- Les principaux dispositifs de protection sociale.

L'économie de marché signifie la liberté des prix et, donc, la fin des subventions budgétaires des prix des biens et des services. Avec la libération des prix, qui s'est accélérée à partir de Juin 1992, la politique de subvention des prix des biens de large consommation (aliments de base, médicaments,...) a laissé la place à une politique de subvention des revenus (le « filet social »).

En 1992, les pouvoirs publics instituent une indemnité versée aux personnes sans revenu : l'ICSR (indemnité aux catégories sociales sans revenu). Cette indemnité s'élevait à l'origine, à 120 DA par mois et par personne réputée sans revenu, ce qui représente un montant dérisoire. Cette allocation a été servie à près de 6,4 millions de personnes qui se sont déclarées sans revenu. Mais les limites de ce système se sont très vite manifestées. Le montant insignifiant de l'allocation, eu égard au coût des subsistances, a rendu indispensable le relèvement de celle-ci. Une limite supplémentaire de la viabilité de ce système est très vite apparue. En effet, un nombre élevé de personnes dont le statut ne justifiait pas le versement de cette allocation, percevait cette dernière, tandis que nécessaires avérés en étaient exclus. Enfin, les APC (Assemblées Populaires Communales), chargées de la gestion de l'ICSR, avaient de grandes

---

<sup>65</sup> En Bulgarie, l'incidence de la pauvreté est passée de 13,8% en 1990 (avant ajustement), à 57%, en 1993 (après ajustement). En Pologne, de 22,9%, en 1989 (avant les réformes), à 35,7%, en 1992 ; en Slovaquie, de 5,7%, en 1989 à 34,5%, en 1993 ; cf. notes et études documentaires (1995), n°5023.

difficultés à s'acquitter, correctement, de cette tâche, étant donné le très grand nombre de prétendants à cette indemnité qui se présentaient à leurs guichets.

La formule de l'ICSR fut, donc, réaménagée dans son contenu et dans ses formes et la population bénéficiaire redéfinie. En octobre 1994, l'ICSR est remplacée par deux nouvelles formules de soutien aux catégories sans revenu : l'allocation forfaitaire de solidarité (AFS) et l'indemnité d'activité d'intérêt général (IAIG).

L'AFS est octroyée aux chefs de famille dépourvus de revenus et âgés de 60 ans et plus, ainsi qu'aux personnes handicapées et inaptes au travail (sans condition d'âge, dans ce cas). Le montant de l'allocation est relevé à 600 DA par mois, majoré de 120 DA par mois et par personne à la charge du chef de famille, à concurrence de trois personnes. Le montant de cette allocation sera, ensuite, porté à 900 DA par mois, à partir de 1996.

Quant à l'IAIG, elle est versée aux personnes d'âge actif et sans revenu, en contrepartie de leur participation à des travaux d'intérêt général sur des chantiers communaux. A l'origine, le montant mensuel de l'IAIG était de 2100 DA par mois. Mais a été augmenté par la suite à 2800 DA, ce qui représente à peine la moitié du SNMG (Salaire National Minimum Garanti). Les montants versés aux bénéficiaires de l'IAIG sont, en outre, calculés au prorata des journées effectivement travaillées.

Le financement des allocations, au titre de l'AFS et de l'IAIG, est assuré par un fonds d'aide aux catégories sociales défavorisées.

Ainsi que l'indique le tableau suivant, la population bénéficiaire du « filet social » (AFS et IAIG), a baissé, entre 1995 et 1997, passant de 1,5 millions de personnes à moins d'un million entre les deux années. La réduction du nombre de bénéficiaires a, surtout, affecté la catégorie des allocataires, au titre de l'IAIG. Cette réduction est le produit de la forte baisse du nombre des chantiers ouverts (de plus de 31 000 en 1995, le nombre des chantiers ouverts est tombé à moins de 9 000).

**Tableau n° 33. Evolution du nombre des bénéficiaires du  
« filet social », 1995-1997 (en milliers).**

	Fin 1995	1996
<b>Fin 1997</b>		
<b>AFS : nombre de bénéficiaires</b> 425,0	512,8	423,6
<b>AFS : personnes à charge</b> 412,0	420,6	420,0
<b>Total AFS</b> 837,0	933,4	843,6
<b>IAIG : nombre de bénéficiaires</b> 125,0	588,2	283,1
<b>(IAIG : nombre de chantiers)</b> (8,5)	(31,5)	(17,2)
<b>Total des bénéficiaires</b> 962,0	1 521,6	1 126,7

Source : Principaux indicateurs, Ministère du Travail, de la Protection Sociale et de la Formation Professionnelle, doc. ronéo., Alger, Juin 1998.

Eu égard aux licenciements massifs qu'a induits, et que continue d'induire, la restructuration et la prochaine privatisation des entreprises publiques, le législateur a mis en place un dispositif d'assurance-chômage. Ce dispositif organise également les départs en retraite anticipée.

Le régime d'assurance-chômage se caractérise par l'implication directe de l'employeur, dans la prise en charge du travailleur victime de compression d'effectifs et qui remplit les conditions légales (énoncées aux articles 6 et 7 du décret 94-11 relatif au régime d'assurance-chômage). Cette implication de l'employeur se traduit de deux façons :

- il s'agit, d'abord, pour l'entreprise, de verser, pour chaque travailleur concerné et au moment de son départ, une indemnité de trois mois de salaire, en attendant le versement par la caisse nationale d'assurances-chômage (CNAC), de son allocation. L'entreprise est tenue de participer, pour chacun de ses ex-travailleurs au financement de leurs prise en charge par la CNAC, en versant, sur une période de douze mois, ou sur la base

d'un échancier arrêté par convention avec la CNAC, une contribution dite d'ouverture des droits ou COD (articles 10 et 13 du décret 94-11).

- Si, par ailleurs, l'entreprise considérée est dissoute, ou bien en difficulté financière, un montage financier avec les banques et le Trésor public lui permettra de se conformer aux conditions édictées par la réglementation (décret cité plus haut) le décret cité plus haut.

Le versement de l'indemnité s'effectue sur une période comprise entre un et trois ans. et dégressive, suivant quatre paliers d'égale durée (100%, 80%, 60%, 50%).

Il y a lieu de souligner que le système d'allocations-chômage qui vient d'être décrit ne concerne que les travailleurs de secteur victime de compression, les salariés de la fonction publique étant exclus du champ d'application du dispositif. Au total, ce dispositif, mis en place en 1994, a bénéficié, au 30 Juin 1997, à 130 000 salariés qui ont fait l'objet de licenciements pour raison économique (du secteur public industriel et de services).

b- Efficacité des dispositifs de protection sociale.

Dans le but d'atténuer les coûts sociaux de sa mise en œuvre, l'ajustement économique s'est accompagné de dispositifs de protection des catégories vulnérables sans revenus ou aux revenus insuffisants, ainsi qu'aux chômeurs primo-demandeurs ou à ceux qui le sont devenus, à la suite des compressions d'effectifs dans les entreprises.

En ce qui concerne l'allocation servie aux personnes ne disposant d'aucun revenu (AFS), un rapide calcul permet de mettre en évidence son caractère dérisoire, ce qui ne remet nullement en cause sa nécessité.

Cette allocation, de l'ordre de 900 DA par mois, est versée au chef de ménage sans revenus, à laquelle s'ajoute un appoint de 120 DA pour chacun des membres du ménage, à concurrence de trois personnes. Les revenus de ce ménage que nous supposons limiter à 4 personnes, s'élèvent donc de 1260 DA par mois, ou encore de 15 120 DA par an. Pour chacune des personnes composant ce ménage, l'allocation annuelle est ainsi de l'ordre de 3 780 DA par an, ce qui représente un niveau de revenu 3 fois inférieur au seuil minimal de pauvreté, c'est-à-dire, au seuil de pauvreté alimentaire (évalué à 10 900 DA, en 1995). Dans ces conditions et en l'absence de mécanismes de solidarité familiale, qui jouent, d'ailleurs, de moins en moins selon les sociologues, ces

---

ménages sans revenus, qui bénéficient seulement de l'AFS, sont condamnés à des conditions d'existence tout simplement infra-humaines.

La population, qui se trouverait dans cette situation, si elle est marginalisée socialement, n'est pas marginale, quantitativement. Elle est évaluée à 837 000 personnes, en 1997, ce qui représente 3% de la population totale.

**CONCLUSION GENERALE**

Le programme d'ajustement structurel se fixait comme objectifs le rétablissement des équilibres macro-économiques et macro-financiers, d'une part, et la création des conditions propices à la relance de l'économie, d'autre part.

Dans cette perspective, la monnaie nationale a, d'abord, été fortement dévaluée, en avril 1994, puis s'est progressivement dépréciée, par la suite, avec la mise en place d'un système de taux de change flottants. L'effet a été un renchérissement des prix internes, dans une première phase.

Le déficit budgétaire a été progressivement réduit, sous l'impact des restrictions des dépenses, qui ont affecté aussi bien les investissements publics que les crédits consacrés aux secteurs sociaux et aux services publics. Les recettes ont, en même temps, augmentés, grâce à la hausse de la fiscalité pétrolière induite par la bonne tenue des prix des hydrocarbures sur le marché mondial et à la suite de la dépréciation de la monnaie nationale.

La politique monétaire restrictive, qui s'est traduite par des mesures d'encadrement du crédit et de libération des taux d'intérêt, a, également, permis de contenir la croissance de la masse monétaire à un taux compatible avec l'objectif de réduction de l'inflation.

Ces politiques de rigueur monétaire et budgétaire ont conduit à comprimer l'inflation (de 30% à moins de 6%, entre 1994 et 1997), à réduire notablement le déséquilibre de la balance des paiements (sous l'effet d'une augmentation très sensible de l'excédent de la balance commerciale et des résultats du rééchelonnement de la dette) et à atténuer fortement le déficit du budget. Ces politiques ont également permis de reconstituer de solides réserves en devises équivalentes à près de 9 mois d'importations.

Mais, parallèlement, l'application du programme d'ajustement s'est accompagnée d'une destruction accrue des entreprises, en particulier publiques. La dépréciation de la monnaie nationale a fortement renchéri les prix des inputs, aggravant, ainsi, les déséquilibres de trésorerie des entreprises.

La libéralisation du commerce extérieur, en particulier d'importation, a également eu des incidences négatives sur les entreprises, en ce que leurs parts de marché se sont réduites, aggravant, ainsi, leurs déséquilibres.

Les performances des entreprises, jugées, désormais, à l'aune de la rentabilité financière, a amené un grand nombre d'entre elles à la dissolution. Ce

processus a surtout affecté les entreprises du BTPH, mais, également ,des entreprises de l'industrie et des services.

Parallèlement, l'atonie de l'investissement, faisant suite à la réduction des dépenses publiques, n'a pas permis une création d'emplois au niveau désiré. Le chômage a, dans ces conditions, rapidement augmenté, affectant principalement les primo-demandeurs.

L'emploi est devenu, également, plus précaire, dans la mesure où la permanisation s'est progressivement réduite.

Sous l'effet des restrictions budgétaires, les services publics ainsi que la couverture des secteurs sociaux se sont également dégradés. Si des dispositifs de protection sociale ont effectivement été mis en place, et ont été progressivement renforcés entre 1994 et 1997, ils sont demeurés impuissants à juguler la montée de la pauvreté et de l'exclusion des catégories les plus vulnérables de la population.

L'application du programme d'ajustement s'est, ainsi, accompagnée de déséquilibres sociaux durables. En revanche, le retour aux équilibres macro-financiers apparaît bien éphémère sans pour autant, éloigner le spectre de la cessation de paiement.

En effet, la réduction des déséquilibres et le retour à un taux de croissance positif n'ont pu être obtenus que grâce à des facteurs exogènes qui tiennent au niveau élevé du prix des hydrocarbures, sur le marché mondial, à l'appréciation sensible du dollar américain vis-à-vis des autres monnaies et à une relativement bonne pluviométrie sur trois années qui a permis des augmentations importantes de la production agricole.

Or, ces facteurs exogènes sont non seulement instables mais échappent, par définition, à un contrôle interne. Aussi, les bonnes performances réalisées ces trois dernières années ne sauraient masquer leur très grande fragilité.

**On est, dès lors, fondé à conclure que les causes ayant conduit au rééchelonnement de la dette et à l'application d'un programme d'ajustement sont toujours présentes, sinon de façon explicite, du moins, à l'état potentiel.**

Les ajustements réalisés au cours de ces quatre dernières années n'ont réussi à créer les conditions d'une reprise durable de la croissance. Bien plus, étant donné la fragilité des équilibres macro-financiers, le retour à la situation antérieure à l'application du programme d'ajustement constituer une hypothèse forte, dans l'avenir immédiat.

Dans la mesure où les contraintes qui brident l'investissement et la relance ne sont pas précisément levées, le risque est grand de voir, de nouveau, s'imposer la nécessité d'un nouveau programme d'ajustement, dans des conditions encore plus défavorables qu'en 1994 et ce, pour deux raisons : la première est liée à la dégradation des conditions d'existence d'une grande partie de la population (paupérisation des classes moyennes, pauvreté croissante des catégories sans revenus ou à faible revenu) qui alimente la fracture sociale et érode la cohésion nationale ; la seconde a trait aux conditions actuelles du marché international, relativement au prix des hydrocarbures.

Si les résultats macro-financiers du programme d'ajustement apparaissent, finalement, bien fragiles au plan économique, ils revêtent, en revanche, un caractère durable, dans le domaine social.

L'application du programme d'ajustement a provoqué la déconnexion entre la politique économique et la politique sociale qui étaient, jusqu'alors, fortement imbriquées. La restauration des équilibres macro-financiers a sacrifié les équilibres sociaux, mettant en danger, par là même, le modèle social du pays fondé sur la dignité (par un travail et des conditions de vie décentes) et la justice sociale (par une politique de répartition des revenus assurant le minimum à tous).

A l'issue de cette période couverte par l'application du programme d'ajustement, la nécessaire sauvegarde de la cohésion nationale pose, avec urgence, la redéfinition d'une politique sociale, corrélée à une politique économique de relance, dans le cadre de la mise en place d'une économie de marché.

Dans cette perspective, il convient d'avoir présent à l'esprit, le fait que l'économie a épuisé ses réserves de croissance et la société, ses réserves spontanées de solidarité. La première par le désinvestissement, les restructurations et le tarissement du crédit et de la demande en y ajoutant la concurrence déloyale qui a fait suite à l'ouverture économique débridée; la seconde, par la réduction drastique de son pouvoir d'achat, l'amplification du chômage sans perspectives de placement et les importants déficits sociaux enregistrés (logement, santé ...).

L'état de délabrement qui caractérise de nombreux services publics et sociaux contribue à réduire les bases de la reproduction sociale et à peser fortement sur les ressources des ménages, compte tenu du renchérissement des tarifs d'accès.

Le tribut payé à l'ajustement a fortement fragilisé l'économie nationale, obérant ses perspectives de relance et de mise à niveau, à court terme, alors que les défis à relever restent nombreux:

- comment relancer la machine économique et l'emploi, compte tenu de la baisse de la demande sociale, des difficultés des entreprises à reconquérir leurs parts de marché et des contraintes de financement de l'économie nationale qui brident l'investissement ?
- Comment restaurer la confiance nationale et ressouder le tissu social déstructuré et traumatisé ?
- Comment faire face, avec une économie fragilisée, aux échéances internationales fortement pressantes de l'OMC et de l'accord d'association avec l'Union Européenne ?
- Comment redonner aux laissés pour compte, à la jeunesse et aux victimes des motifs d'espérer ?

Il est bien évident qu'à ce stade de questionnements les possibilités d'y faire face restent incertaines et évanescences, tant a été grande l'érosion des potentialités économiques et sociales. La grande question est, aujourd'hui, de savoir s'il n'y a pas d'autre alternative de politique économique, sans remettre en cause le principe de modération, s'agissant de la préservation des équilibres macro-économiques. La difficulté majeure est, aujourd'hui, de remettre sur rail l'économie nationale, qui a perdu ses repères, et de réconcilier l'économie et le social que la conception pure et dure imposée du marché évacue, d'emblée.

Le sens qu'on attribue à « économie de marché » ne doit pas exagérer l'idée de négation de toute forme de planification et de régulation, aussi bien économique que sociale (ce qui suppose une redéfinition du rôle de l'Etat). C'est à cette seule condition que la redéfinition de la politique sociale devient compatible avec le passage à l'économie de marché.

Dans le contexte des structures spécifiques de l'économie et de la société algérienne, on ne peut éviter l'interrogation de la finalité du marché. Il est, d'ailleurs, frappant que, de nos jours, s'agissant des PVD, l'on parle plus de plan d'ajustement que de plan de développement. Tout se passe, comme si, l'ajustement structurel et le marché étaient une panacée universelle et magique qui effacerait la différence de structures d'une société à une autre, la hiérarchie internationale des niveaux de développement et les effets de domination. Parmi ceux-ci, l'on peut souligner l'asymétrie qui caractérise les interventions du FMI,

à savoir que l'ajustement international repose, principalement, sur les pays à déficit ; alors que la clause dite de la « devise rare » - destinée, en principe, à pénaliser les pays qui thésaurisent- n'est jamais appliquée.

S'il est vrai que parmi les facteurs de blocage du développement, il en existe d'endogènes et que la mise en œuvre du PAS a aidé à révéler, il n'en demeure pas moins que la crise de l'endettement constitue la contrainte principale du développement. Si l'ajustement est un mal nécessaire, n'est il pas temps de le poser en termes nouveaux, tels la gestion internationale de la demande effective et appeler à une politique internationale de développement.

C'est, peut-être, là, l'occasion, pour la plupart des pays en voie de développement (PVD), de rappeler certaines vérités simples, mais que l'on a tendance à oublier, à savoir que le développement est un phénomène qui requiert une approche multi ou pluridisciplinaire. Cette approche rappelle que le développement est un tout et que le développement économique n'est qu'un aspect d'un phénomène global. La prise en considération d'un aspect particulier, tel celui de critères financiers qui se limite à un pan de la réalité, ne peut manquer de soulever quelque suspicion.

Les conceptions sous-jacentes aux plans d'ajustement structurel, tout en posant un problème important – celui de la relation entre développement et stabilisation – portent en elles des implications qui dépassent le cadre purement technique de la gestion de la monnaie et des finances et qui sont occultées, pour d'indiscibles raisons, tout en faisant apparaître de nombreux malentendus.

**ANNEXE N°1 : Aperçu historique sur le rôle du FMI.**

A l'origine, la mission du FMI consistait à aider à la restauration d'un système de référence, abandonné durant l'entre-deux guerres, pour la coopération internationale. Grâce aux ressources apportées par ses membres, il a pu fonctionner comme une coopérative. En finançant le retour à l'équilibre des balances des paiements de ceux de ses membres en difficulté, il veillait à la stabilité du système de Bretton Woods dont il constituait un instrument principal de régulation.

“ Le système idéal consisterait sûrement dans la fondation d'une banque supranationale qui aurait, avec les banques centrales nationales, des relations semblables à celles qui existent entre chaque banque centrale et ses banques subordonnées. ”<sup>66</sup> C'est en ces termes que l'un des plus prestigieux participants à la conférence de Bretton Woods exprimait le besoin de retour à un système étalon qui assurerait la stabilité des échanges internationaux.

La conférence de Bretton Woods, qui s'est réunie en 1944, s'acheva par la création du fonds monétaire international a qui fut assignée la mission d'aider à la restauration d'un système monétaire international. Le but était de retrouver la stabilité de la croissance et du commerce international du dix-neuvième siècle et d'éviter de tomber dans une période semblable à celles de l'entre – deux guerres, dont les caractéristiques essentielles ont été le désordre monétaire et le déclin du commerce international. Après que chaque pays se fut enfermé dans un “ égoïsme sacré ”, s'imposait la nécessité de retrouver un système de référence qui aurait évité à chaque membre, de recourir à des mesures protectionnistes, aux restrictions de changes et les dévaluations de « combat ». Cette mission devait doter le Fonds d'un fonctionnement identique à celui d'une “ coopérative ”, dotée d'un pouvoir de régulation supranationale. Selon l'article premier (I) de ses statuts, le Fonds Monétaire International poursuit les objectifs suivants :<sup>67</sup>

- promouvoir la coopération monétaire internationale ;

---

<sup>66</sup> J.M KEYNES : Traité de la monnaie, 1930, cité par P. LENAIN in Le FMI, éd. La Découverte, 1993,p.7.

<sup>67</sup> J. GOLD : L'aide financière du Fonds Monétaire International, droit et pratique in FMI : Séries de brochures n°27. F , 1980, pp. 4 et 5.

- faciliter l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international et contribuer, ainsi, à l'instauration et au maintien de niveaux élevés de la croissance de tous les pays membres;
- promouvoir la stabilité des changes ;
- donner confiance, aux membres, en mettant les ressources générales du Fonds, temporairement, à leur disposition moyennant des garanties adéquates leur fournissant, ainsi, la possibilité de corriger les déséquilibres de leurs balances de paiements ;
- réduire l'ampleur des déséquilibres de balances des paiements des pays membres.

De la première moitié des années 50 à la fin des années 60, le FMI n'exerce qu'une influence limitée sur l'environnement international compte tenu :

- de la limitation des ressources provenant des versements des quotas par ses membres ;
- des ressources apportées par le Plan Marshall, pour la reconstruction économique de l'Europe<sup>68</sup> ;
- de la montée du nationalisme économique dans les pays en voie de développement, et de l'essor du marché privé des capitaux qui ont fait que ces pays ont préféré l'endettement pour échapper à la conditionnalité du Fonds Monétaire International, laquelle était considérée comme une ingérence dans les affaires intérieures des Etats.

Le rôle du fonds monétaire international va devenir, paradoxalement, de plus en plus important, avec l'effondrement du système de Bretton Woods. A partir de 1973, il incarne, désormais, le nouveau système. La crise de la dette fait de lui un passage obligé pour tous ceux de ses membres qui veulent retrouver un financement extérieur. A ce titre, il propose ses ressources à un nombre croissant de pays membres dont la solvabilité extérieure a été fortement ébranlée, et ce, en liaison avec les difficultés de leurs balances des paiements. Ce rôle croissant peut être illustré par le nombre d'accords de confirmation signés avec le FMI qui est passé de 2, en 1953 à 15, en 1974, et à

---

<sup>68</sup>A.W. HOOKE : Le Fonds Monétaire International : Evolution, structures et activités, Série de brochures n° 37.F., 1982, p. 4.

56, en 1993.<sup>69</sup> La nature de cette intervention (accord de confirmation) a évolué et traduit encore les objectifs du FMI. Jusqu'en 1974, cette intervention ne concernait que les seuls aspects de la stabilisation. Ce n'est qu'à partir de cette année que l'on commence à parler d'ajustement structurel. Ces deux formes d'intervention renvoient à des diagnostics différents.

---

<sup>69</sup> FMI : Rapport annuel 1995.

## ANNEXES

---

**ANNEXE N°2****Approche monétaire de la balance des paiements et approche de l'absorption.**

L'intervention du FMI se fonde principalement sur l'approche monétaire de la balance des paiements et, accessoirement, sur l'approche absorption.

L'approche monétaire de la balance des paiements :

Cette approche pose le postulat de la stabilité de la demande de monnaie qui signifie que les agents économiques ont tendance à conserver un niveau d'encaisses réelles, en proportion stable de leurs revenus. Ce principe implique que toute offre de monnaie excédentaire, par rapport aux encaisses désirées, ira alimenter une demande excédentaire de biens et services. Le rétablissement entre offre et demande de monnaie se fera, nécessairement, au prix d'un déséquilibre de la balance des paiements.

Soient  $M^o$  l'offre de monnaie,  $M^d$  la demande de monnaie, RC les réserves de change, B le solde de la balance des paiements (balance de base) et D le crédit intérieur. On peut écrire les relations suivantes :

$\Delta M^o = \Delta M^d$ : une variation de l'offre de monnaie est accompagnée d'une variation de même ampleur de la demande de monnaie ;

$\Delta M^o = \Delta RC + \Delta D$  : La variation de l'offre de monnaie est équivalente à celle qui se produit dans les réserves de changes et dans le crédit intérieur ;

$B = \Delta RC$  : Le solde de la balance des paiements est égal aux variations des réserves de change si l'on ne tient pas compte des mouvements de capitaux à court terme et des erreurs et omissions. Il s'agit de la balance de base .

Il est évident que l'ajustement se fait par la variation des réserves de change. En effet, quand l'offre de crédit augmente plus rapidement que la demande de monnaie, les réserves de changes diminuent dans les mêmes proportions et inversement.

Il est possible de faire apparaître dans cette approche l'endettement extérieur. Il suffit pour cela de raisonner sur la balance courante au lieu de la balance de base. En effet si CA = solde de la balance courante et  $\Delta E$  = variation de l'endettement (entrée – sortie de capitaux à moyen et long terme), l'on peut écrire :

$$\Delta RC = CA + \Delta E.$$

Les réserves de change ne varient à la baisse que si le flux de capitaux à moyen et long termes n'arrive pas à combler le déficit de la balance courante.

L'approche monétaire de la balance des paiements admet, donc, que cette dernière est soutenable tant que le pays continuera à bénéficier de flux nets de capitaux à long et moyen terme. Dans le long terme, le pays aura, cependant, à faire face au problème du transfert. Il ne pourra y faire face qu'avec une balance courante positive. Dans le cas contraire, il se résoudra à utiliser ses réserves de change et à adopter des mesures d'ajustement. Selon cette approche, le déficit extérieur constitue le cœur du problème. Corrélativement du point de vue intérieur, le mal réside dans l'excès de monnaie qu'il y a lieu d'éponger. C'est pour cela que le Fonds Monétaire International privilégie, dans tous ses programmes, la réduction du crédit intérieur.

- L'approche de l'absorption

Soient  $Y$ , le revenu,  $M$ , les importations de biens et services facteurs et non-facteurs,  $C$ , la consommation,  $I$ , l'investissement,  $X$ , les exportations de biens et services facteurs et non-facteurs. En posant  $A = C + I$ , la demande intérieure, et  $CA = X - M$ , le solde de la balance courante, on peut écrire que:

$$Y + M = A + X$$

$$\text{où } CA = X - M = Y - A.$$

On peut introduire, explicitement, les recettes ( $T$ ) et les dépenses ( $G$ ) de l'Etat. Notre équation devient alors :

$$Y + T + M = A + X + G \text{ et}$$

$$CA = Y - A + (T - G).$$

Le déficit budgétaire ( $G > T$ ) est identifié, directement, comme une cause de celui de la balance des transactions courantes. Il l'est d'autant plus, si l'on considère que la demande ou l'absorption privée ( $A = C + I$ ) est stable. Le déficit budgétaire devient, alors, la cause unique du déficit de la balance des transactions courantes. C'est à ce titre, d'ailleurs, qu'on parle de "déficits jumeaux" et d'effet d'éviction du secteur privé.

Pour combler son déficit, l'Etat s'endette auprès du système bancaire et à l'extérieur. Ce faisant, il entretient le déficit de la balance courante, par une hausse de la demande d'importation et des intérêts, au titre de la dette extérieure. Il est possible de montrer quelle est le rôle de l'Etat dans l'expansion du crédit et le déficit de la balance des paiements.:

$$CA = \Delta RC - \Delta E \text{ et}$$

$$\Delta RC = \Delta M^o - \Delta D. \text{ En remplaçant, cela donne :}$$

$$CA + \Delta E = \Delta M^o - \Delta D.$$

L'expansion plus rapide du crédit ( $\Delta D$ ) que celle de la demande de monnaie ( $\Delta M^o = \Delta M^d$ ) explique, directement, le déficit de la balance de base ( $CA + \Delta E$ ). Le déficit du budget de l'Etat apparaît comme la seule cause, si l'on maintient l'hypothèse de la stabilité de la demande privée. L'expansion incontrôlée du crédit détériore le solde du budget de l'Etat et fait augmenter l'endettement extérieur.

Le financement du déficit public exerce, par ailleurs, une tension à la hausse sur les taux d'intérêt, ce qui a pour effet d'évincer le secteur privé, au profit de projets publics considérés, dans la plupart des cas, peu rentables. On peut soutenir donc que le "statut analytique de la dépense de l'Etat s'apparente à celui de l'offre de monnaie".<sup>70</sup>

L'Etat intervient, à la fois, comme créateur et demandeur de monnaie, dans les pays en voie de développement, sachant que la Banque Centrale dépend directement de lui. Aussi, voit-on aux côtés des critères de réalisation concernant la restriction du crédit, un bon nombre qui concerne les restrictions budgétaires. Les critères monétaires et budgétaires sont exprimés en objectifs quantitatifs tels la limitation des plafonds d'expansion du crédit (au système bancaire, à l'Etat, aux entreprises publiques, réduction du taux de croissance des liquidités), le niveau des réserves de change, la restriction des dépenses courantes (nombre de fonctionnaires, modification de la politique d'emploi), le blocage ou la suppression des subventions, la diminution de l'investissement budgétaire, l'amélioration du système des impôts etc.

Dans un contexte de rigidité structurelle, comme c'est le cas dans les pays en voie de développement, le Fonds Monétaire International considère que les objectifs quantitatifs sont insuffisants car les déficits de la balance des paiements et l'endettement sont structurellement entretenus.

---

<sup>70</sup> M.F. L'HERITEAU : Le fonds monétaire international et les pays du Tiers-Monde. IEDES - PUF 1986, p. 142.

**GRILLE D'ANALYSE DES PROGRAMMES  
D'AJUSTEMENT STRUCTUREL.**

I-POLITIQUES MONETAIRES ET FINANCIERE.

1. Limitation des plafonds d'expansion des crédits sur :
  - a) avoirs internes nets ou crédit bancaire total,
  - b) Crédit bancaire au gouvernement central,
  - c) Crédit bancaire au secteur public et aux entreprises nationalisées,
  - d) Plafond distinct de crédit pour les entreprises d'Etat.
2. Réduction des taux de croissance des liquidités.
3. Réforme du taux d'intérêt.
4. Répartition adéquate du crédit au secteur privé.
5. Mesures de mobilisation de l'épargne interne :
  - a) augmentation du taux d'intérêt,
  - b) réforme du système bancaire.
6. Objectifs concernant les réserves étrangères nettes.
7. Autres mesures (allocation sélective de crédit)

II. POLITIQUES CONCERNANT LE SECTEUR PUBLIC.

1. Restriction des dépenses courantes du gouvernement central
  - a) Salaires et rémunérations :
    - Gel ou réduction du nombre des fonctionnaires gouvernementaux,
    - Gel ou réduction ou ajournement des augmentations de salaire,
    - Modification de la politique de l'emploi,
    - Limite à l'indexation des salaires.
  - b) Biens et services :
    - Amélioration des contrôles sur les dépenses globales,
    - Plafond cumulatif mensuel ou trimestriel sur les dépenses,
    - Réduction des affectations de fonds pour dépenses spéciales
  - c) Transferts et subventions :
    1. Blocage ou suppression des subventions,
      - a) sur l'alimentation,

- b) sur le pétrole,
- c) sur les fertilisants,
- 2. Réduction d'autres subventions,
- 3. Diminution des transferts courants pour les entreprises nationalisées,
- 4. Contrôle des dépenses de fonctionnement des entreprises d'Etat
- d) Dépenses de capital et prêts nets :
  - 1. Diminution de l'investissement,
    - a) en termes réels,
    - b) en termes nominaux.
  - 2. Limitation ou ajournement des nouveaux investissements ou des nouveaux projets,
  - 3. Amélioration du programme d'investissement,
  - 4. Réduction des investissements à financement interne.
- e) Administration des dépenses :
  - 1. Amélioration des mécanismes de contrôle,
  - 2. Autres améliorations (changement des priorités budgétaires)
- 3. Système des impôts..
  - a) Impôts sur les revenus :
    - 1. Passage d'un impôt cédulaire à un impôt global sur le revenu,
    - 2. Réduction de l'impôt sur le revenu personnel,
    - 3. Augmentation de l'impôt sur le revenu personnel,
    - 4. Réforme ou expansion de l'impôt de l'impôt sur le revenu,
    - 5. Augmentation de l'impôt sur le salaire ou des cotisations pour la sécurité sociale,
    - 6. Recouvrement des arriérés d'impôts.
  - b) Impôts sur les sociétés :
    - 1. Augmentation de l'impôt sur le revenu des sociétés,
    - 2. Collectes des arriérés,
    - 3. Raccourcissement des délais pour le paiement des impôts sur les sociétés,
    - 4. Modification ou réduction de l'impôt sur les profits.
  - c) Impôts sur les propriétés :
    - 1. Introduire ou augmenter l'impôt foncier,
    - 2. Introduire ou augmenter l'impôt sur la propriété urbaine,
    - 3. Autres impôts sur la propriété.

- d) Impôt interne sur les biens et services :
    1. Augmentation des taxes perçues par les régies,
    2. Augmentation ou modification des taxes sur les ventes,
    3. Réduction temporaire de certaines taxes,
    4. Augmentation des taxes sur d'autres biens et services domestiques ;
  - e) Droits d'importation :
    1. Augmentation générale ou sélective des droits de douane,
    2. Augmentation des droits d'importation du pétrole,
    3. Réduction ou élimination de certaines taxes d'importation,
    4. Réforme des tarifs douaniers (exonération),
    5. Augmentation des droits d'importation.
  - f) Droits à l'exportation :
    1. Augmentation des taux,
    2. Extension du champ d'application
    3. Schéma de compensation des exportations,
    4. Autres mesures( réforme ou réduction)
  - f) Autres impôts ou détaxation :
    1. Tarifs, droits, charges, etc.
    2. Autres.
  - g) Amélioration ou réforme de l'administration des impôts.
3. Entreprises publiques non financières
- a) Amélioration des performances des entreprises nationalisées ;
    1. Amélioration de la structure des prix,
    2. Privatisation totale ou partielle.
  - b) Amélioration de la gestion et du contrôle général.
4. Ensemble du budget.
- a) Réduction du déficit en pourcentage du PIB.
  - b) Réduction des arriérés internes.

### III. POLITIQUES CONCERNANT LA DETTE EXTERIEURE.

1. Contrôle du niveau et des échéances de la dette extérieure:
  - a) Dette publique ou dette publique garantie,
  - b) Dette du secteur privé.
2. Autres politique de la gestion de la dette.
  - a) Allègement ou rééchelonnement de la dette.
  - b) Autres( arriérés, réserve, taux d'intérêt préférentiel etc.)

### IV. ECHANGES ET POLITIQUES COMMERCIALES.

- 1.Libéralisation et réforme du taux de change :
  - a) Ajustement périodique des taux de change,
  - b) Fusion progressive ou unification des taux de change,
  - c) Autres mesures.
- 2.Libéralisation ou réforme du système commercial :
  - a) Rationalisation du système d'importation,
  - b) Mesures et promotion des exportations.
- 3.Clauses standard et autres

### V. PRIX ET SALAIRES.

1. Politique de restriction générale ou partielle des salaires.
2. Réforme de l'échelle des salaires ou des politiques de salaires.
3. Système flexible de fixation des prix.
4. Réduction des distorsions des prix-coût.
5. Révision ou augmentation sectorielle des prix ( agriculture et industrie).
6. Augmentation des prix de l'énergie.
7. Révision du système de contrôle des prix.

- 
- VI. AUTRES MESURES D'AJUSTEMENT STRUCTUREL.
1. Développement et restructuration d'un sous-secteur.
  2. Amélioration de la gestion dans son ensemble.
  3. Déplacement des ressources du secteur public vers le secteur privé
  4. Planification des investissements et procédure d'exécution.
  5. Révision de certaines mesures prises.

Source : F.M.I, fund supported programs, fiscal policy and income distribution,

Occasionnal n° 46, 1986, cité par G. BLARDONE: Le Fonds Monétaire

International, l'ajustement et les coûts de l'homme, éd. De L'épargne, 1990, p. 77 et suivantes.

# *Sommaire*

<b>AVERTISSEMENT</b> .....	1
<b>INTRODUCTION</b> .....	2
<b>1- Finalités et objectifs du PAS</b> .....	6
1.1- Evolution de l'économie nationale et des politiques menées au cours des années 1980 .....	7
1.1.1- Evolution de l'économie nationale.....	7
1.1.2- Les politiques économiques menées au cours des années 80.....	17
1.2- L'ajustement et la croissance : le grand malentendu.....	19
1.2.1- L'ajustement dans la doctrine du FMI.....	20
1.2.2- Les tentatives d'auto-ajustement et leur échec.....	22
1.2.3- Rééchelonnement et programme de stabilisation et d'ajustement .....	34
<b>2- Les effets de l'ajustement</b> .....	55
2.1- Les effets économiques de l'ajustement .....	55
2.1.1- Les effets sur les secteurs économiques et les politiques sectorielles.....	55
2.1.2- Les effets de l'ajustement sur les services publics .....	77
2.2- L'aggravation de l'appauvrissement des populations .....	83
2.2.1- Une protection amoindrie de la consommation.....	84
2.2.2- Une protection inadaptée de la force de travail.....	90
2.2.3- Croissance du chômage et absence d'une politique de l'emploi.....	100
2.2.4- Les laissés pour compte de l'ajustement : protection sociale et pauvreté .....	110
<b>Conclusion</b> .....	123
<b>Annexes</b> .....	128